

Viral kommunikasjon

– en analyse av helsemyndighetenes håndtering av den første fasen i en pandemi i et krisekommunikasjonsperspektiv

Hallvar Stenseth

Masteroppgave ved Institutt for lingvistiske og nordiske studier

Universitetet i Oslo

Våren 2011

Forord

Arbeidet med masteroppgaven har vært en smertefull, men lærerik erfaring som markerer slutten på fine studieår på Blindern.

I den forbindelse vil jeg takke gode venner og medstudenter:

Sine Halkjelsvik Bjordal

Klara Furuberg

Ingrid Grønli Åm

Tom Andreas Nærland

Einar Jullum Leiknes

Og ikke minst en stor takk til min veileder, professor Jan Svennevig.

Innholdsfortegnelse

1 INNLEDNING	6
1.1 Problemstilling	6
1.2 Bakgrunn for oppgaven	6
1.3 Forskningskontekst	7
1.4 Disposisjon	7
2 TEORI	8
2.1 Krisekommunikasjon	8
2.1.1 Krisetypologier	9
2.1.2 Krisen som sosial konstruksjon	12
2.1.3 Dobbeltkrise	13
2.1.3 Faseinndeling	13
2.1.4 Den retoriske arena	14
2.2 Retorikk	16
2.2.1 Den retoriske situasjonen	16
2.2.2 Pressekonferansen som sjanger	17
2.2.3 Kritikk av den historiske situasjonen	19
2.3 Bevismidler	19
2.3.1 Ethos	19
2.3.2 Logos	21
2.3.3 Pathos	21
2.3.4 Doxa	22
3 ANALYSE	23
3.1 Bakgrunn for den første fasen	23
3.1.1 Kronologien viralt og kommunikativ	25
3.2 Analyse av pressekonferansen	28
3.2.1 Pressekonferansens gang	28
3.2.2 Aktørene	28
3.2.3 Retorisk publikum	31
3.2.4 Scenarier	32
3.2.5 Remediering av pressekonferansen	33
3.2.6 Responser på mediedekningen	38
3.3 Nasjonal beredskapsplan for pandemisk influensa	41
3.3.1 Timothy Coombs' kritikk av kriseledelsesplaner	45
4 DRØFTING	46
4.1 Følger av kommunikasjonen	47

4.2 Alternative kommunikasjonsstrategier.....	47
4.3 Krisen i krisen	49
4.4 Avpolitisering av saken	50
4 KONKLUSJON.....	52
5 LITTERATURLISTE.....	53

1 Innledning

1.1 Problemstilling

Folks tillit til myndighetene er avhengig av god kommunikasjon – ikke minst i krisesituasjoner. Det er en hårfin balansegang mellom det å overvurdere faren, og dermed skremme noen og støte fra seg andre, kontra det å tone ned faren, og dermed risikere å ikke få overbevist om at faren er reell. I tillegg til dette er myndighetene nødt til å forholde seg til medier som i beste fall kan karakteriseres som ”usympatiske lesere”. I denne oppgaven vil jeg se på myndighetenes kommunikasjon i svineinfluensasaken¹. I dette ligger også hvordan deres ytringer ble brukt av mediene, og hvordan myndighetene i sin tur forholdt seg til medienes dekning.

De overordnede spørsmålene i oppgaven vil være: hvilke taktiske valg gjorde helsemyndighetene for å informere om svineinfluensaviruset i den første fasen av krisens utvikling, hvordan ble deres valg brukt av mediene, og hvilke valg gjorde helsemyndighetene for å korrigere bildet skapt av mediene?

1.2 Bakgrunn for oppgaven

I slutten av april 2009 ble det meldt om et nytt influensavirus – svineinfluensaviruset. Verdens helseorganisasjon meldte om en katastrofe av ”epic proportions”. Norske helsemyndigheter forespeilet en pandemi som kunne bli like dødelig som Spanskesyken; en sykdom som tok livet av 40 millioner mennesker på verdensbasis. Svineinfluensasaken var den største saken i norske medier i 2009. Det var en viktig hendelse for helsemyndighetene og en hendelse som enhver ble nødt til å ta stilling til. Saken preget også nyhetsbildet i norske medier i større eller mindre grad fra april 2009 til januar 2010.

I oppgaven har jeg fokusert på myndighetenes kommunikasjon i en avgrenset periode – fra 27. april til 30. april. Jeg vil her analysere helsemyndighetenes kommunikative handlinger under pressekonferanse, samt intervju i radio og TV.

¹ Jeg vil i oppgaven omtale viruset som ”svineinfluensaviruset” selv om både WHO og de norske helsemyndighetene foretrakk ”H1N1-viruset” eller ”Ny influensa”. Dette fordi det denne betegnelsen ble brukt gjennom hele influensaperioden.

1.3 Forskningskontekst

Svineinfluenzasaken var mye debattert, og mye ble skrevet om den i mediene. Den har også blitt skrevet om av akademikere, deriblant førsteamanuensis i journalistikk ved Høgskolen i Oslo, Harald Hornmoen. Hans artikkel "*Pandemisk paranoia?*" – *en analyse av nyhetsomtalen av svineinfluensa i norske aviser* ble publisert i Tidsskrift for samfunnsforskning 01/2011, og var en stor inspirasjon i mitt arbeide.

Svineinfluenzasaken var en sak av stort format for det offentlige, og har derfor blitt grundig rapportert av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Deres rapport ble utgitt i oktober 2010. Som Hornmoen, skriver jeg meg inn i en krisekommunikasjonsdiskurs, men mens Hornmoen har fokusert på pressedekningen, har mitt fokus vært myndighetene. Det ene avhenger riktignok av det andre, så pressedekningen vil også for meg være viktig.

1.4 Disposisjon

Oppgaven er delt inn i fem kapitler, hvor det første består av redegjørelse for problemstillingen, innledning og forskningskontekst. I kapittel 2 legger jeg fram det teoretiske grunnlaget for oppgaven. Dette består av krisekommunikasjon og retorikk, og også kriedefinisjoner og en krises faser. I kapittel tre vil du finne mine analyser. Mine analyseobjekter er den første store pressekonferansen som ble holdt om saken, samt helsemyndighetenes opptredener i Dagsnytt atten og Dagsrevyen. I tillegg vil jeg se på hvordan mediene refererte til helsemyndighetenes kommunikasjon. I kapittel tre legger jeg også fram Nasjonal Beredskapsplan for pandemisk influensa, og hvordan dette dokumentet ble brukt av myndighetene. Kapittel fire består av en todelt drøftingsdel, hvor den første omhandler følger av kommunikasjonen, mens den andre drøfter alternative strategier for kommunikasjonen. Kapittel fem består av konklusjon, mens litteraturlisten finner sted helt bakerst, i kapittel seks.

2 Teori

2.1 Krisekommunikasjon

Fortolkningsrammen for denne oppgaven vil i stor grad være krisekommunikasjon. Krisekommunikasjonen er en relativt ny disiplin, og fikk sin oppblomstring på 1980-tallet. Store deler av krisekommunikasjonslitteraturen dreier seg om private selskapers krisehåndtering. Mange av disse har gjerne et visst "håndbokpreg", og er gjerne ment for næringslivsledere som ønsker å være forberedt på kriser i private bedrifter. De siste decenniene har det også kommet en rekke teoretiske verker av betydning. Blant de mer seriøse teoretikerne har vi blant andre Ian Mitroff, Timothy Coombs og Steven Fink. I et skandinavisk perspektiv finner vi de danske kriseforskerne Winni Johansen og Finn Frandsen, som har utviklet modellen *den retoriske arena*. Denne modellen vil være sentral i denne avhandlingen. Med den retoriske arena trekker Johansen og Frandsen trekker retorisk teori inn i den mer praktisk orienterte krisekommunikasjonen. Når en organisasjon befinner seg i en krise, vil det være viktig for ledelsen å håndtere krisen på en riktig måte. Riktig håndtering av krisen kan for private bedrifter bety forskjellen på konkurs og suksess, på stengte dører og økt produksjon. For det offentlige fortøner det seg noe annerledes, fordi det er andre ting som står på spill. Mens en bedrift står i et avhengighetsforhold til sine aksjonærer, står det offentlige til ansvar for befolkningen. Hva er så krisekommunikasjon? I tråd med at jeg vil bruke Johansen og Frandsens modell den retoriske arena i denne oppgaven, vil det også være hensiktsmessig å bruke deres definisjon av krisekommunikasjon:

Krisekommunikation er en kompleks og dynamisk konfiguration af kommunikationsprocesser – før, under og efter en begivenhed, en situation eller et forløp, der af organisationen og /eller flere af dens stakeholdere fortolkes som en krise – hvor forskellige aktører, kontekster og diskurser (manifesteret i bestemte genrer og tekster) står i relation til hinanden (Johansen og Frandsen: 281).

Ved kommunikasjon forstås her prosesser der avsendere og mottakere forsøker å skape mening for og med seg selv og/eller med andre. Med dette menes alle former for ytringer, ikke kun verbalspråklige. Johansen og Frandsen har et ytterst vidt kommunikasjonsbegrep, og vil for eksempel anse også fysiske gjøremål som ytringer. I sammenheng med svineinfluensasaken, vil det for eksempel være en ytring om

helsedirektøren vasker hendene med sprit, likeså mye som det er en ytring at Tove Bjørgaas i NRK rapporterer fra Mexico med munnbind.

Ved *aktører* forstår her Johansen og Frandsen private virksomheter, og utelukker offentlige. Dette fordi de mener offentlige virksomheter har en annen karakter enn private. Den svenske forskergruppen CRISMART argumenterer for dette synet i sin bok *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. Deres argument er at det egentlig ikke finnes noe rom for krisekommunikasjon i egentlig forstand i offentlige institusjoner, fordi offentlige kriser fort blir til politiske kriser (Johansen og Frandsen:318). Jeg vil i min oppgave argumentere for at dette i svineinfluensasaken ikke var tilfelle, fordi saken i stor grad ble avpolitisert. Direktoratet og andre myndighetsorganer, som Folkehelseinstituttet *kan* være politiske, men behøver ikke være det. I svineinfluensasaken opererte disse institusjonene (tilsynelatende) såpass uavhengig av departementet, at det politiske nærmest var ikke-tilstedeværende. Merk min bemerkning; begge disse institusjonene er underlagt departementet og opererer deretter. Grunnen til at jeg utelukker dem fra det politiske er at de i det daglige opererte uten at det politiske var synlig.

Kontekster omfatter den strukturelle, situasjonelle, organisatoriske og kulturelle kontekst, mens det med *diskurser* menes de enkelte former for krisekommunikasjon slik de kommer til uttrykk i bestemte tekster innenfor bestemte genrer (Johansen og Frandsen:282).

2.1.1 Krisetypologier

Når en organisasjon, et firma, en bransje eller en politiker er utsatt for et økende press, er gjerne mediene raske med å omtale disse hendelsene for kriser. Som vi skal se nærmere på senere, er dette en naturlig del av mediedramaturgien. Så før vi begynner å se på hva krisekommunikasjon er, er det essensielt å få et begrep om hva krise er.

Bokmålsordboken definerer en krise som en ”svært vanskelig situasjon” eller ”akutte vanskeligheter”. I Timothy Coombs' *Ongoing Crisis Communication* listes det opp en rekke forskjellige definisjoner på dette. Som utgangspunkt bruker Steven Finks en annen av den nevnte Webster's Dictionarys definisjoner, nemlig at “a crisis is a turning point for better or worse” (Coombs 1999:2). Denne definisjonen vil imidlertid være for vid, fordi den da også vil favne om endringer som overhodet ikke kan

beskrives som kriser. Samme ordbok har også en langt mer konkret definisjon: "[A]n unstable or crucial time or state of affairs in which a decisive change is impending; *especially* : one with the distinct possibility of a highly undesirable outcome." Nyttig i mitt tilfelle vil det være å bruke Fearn-Banks' definisjon: "[A crisis is] a major occurrence with a potentially negative outcome affecting an organization, company or industry, as well as its publics, products, services, or good name" (Coombs 1999:2). Finks definisjon hevder at vendepunktet både kan være til det negative og det positive. Johansen og Frandsen snakker i dette henseende om at en krise da kan være en *mulighet*. (2007:73) Men i motsetning til Finks definisjon så fokuserer Fearn-Banks' definisjon på det negative. Den er heller ikke like generell, i den forstand at definisjonen omhandler organisasjoner, bedrifter og industrier. Personlige kriser blir her altså utelukket. Ikke veldig forskjellig fra Fearn-Banks definisjon, er Bartons. Denne favner likesom Fearn-Banks' om det *potensielt negative* ved en krise. Også den er gjengitt hos Coombs: "[a crisis is a major] unpredictable event that has potentially negative results. The event and its aftermath may significantly damage an organization and its employees, products, services, financial condition, and reputation" (Coombs 1999:15). Denne definisjonen innlemmer også det *uforutsigbare* ved en krise. Ved å også få med det at en krise gir et *potensielt* negativt resultat, flettes også *risiko* inn. Risiko kan defineres som *potensiell krise*, eller det Webster's Dictionary definerer som "[a] possibility of loss or injury".

Her kan det være nærliggende å kort trekke inn Ulrich Beck og hans teori om *risikosamfunnet*. Interessant nok tyr Johansen og Fransen til Beck, da de "betragter kriseledelse og krisekommunikasjon som en form for "risikoforvaltning"". De systematiserer derfor Becks fremstilling av hans egen oppfattelse av risiko, og oppgir karakteristikken for risikosamfunnets fire nye risiki, nemlig at de er "globale, usynlige, potensielle [og] ikke-evidente eller argumentations-afhængige". Interessant nok i vår sammenheng trekker de fulgeinfluensaen inn som eksempel på sistnevnte karakteristikk, hvor det problematiske oppstår i og med at en slik risiko vil være åpen for, og her siterer de Beck, "samfundsmæssige definitionsprocesser". De skriver videre: "Da videnskaben samtidig er i ferd med at miste sit "rationalitetsmonopol" i risikosamfundet, bliver konsekvensen, at der opstår en række "definitionskampe" i medierne og mellem fagfolk. Hvornår er noget farligt? Hvornår er noget ikke farligt? (Johansen og Fransen: 20, 58-60) . Nettopp dette med blandede meldinger til publikum er noe vi skal komme tilbake til ved flere anledninger.

En annen teoretiker som interesserer seg for risiko, er den franske politologen Patrick Lagadec. Han hevder at vi i dag står overfor en helt annen form for risiki enn før. Om dette skriver Johansen og Frandsen at risikoene ”har en historie og utvikler seg i takt med, at de teknologier, vi mennesker anvender i samfundet, utvikler seg.” Disse teknologiske forandringene, eller de forandringene som teknologien har ført med seg, kan være så mangt. En av disse er utvilsomt menneskers mobilitet. I

svineinfluentaens tidlige periode, altså før smitten i det hele tatt hadde nådd Europa, var Norges øyne, til tross for den geografiske avstanden, rettet mot Mexico, hvor jo smitten hadde sin begynnelse. Grunnen til dette er selvsagt at det grunnet en rekke teknologiske forutsetninger (transatlantiske flyvninger o.l.) fins en nær sagt øyeblikkelig og fysisk kontakt mellom Mexico og Norge. Om det Lagadec kaller *store teknologiske risiki*, skriver Johansen og Fransen at ”ordet 'teknologisk' skal her forstås i bred forstand. Det betegner på den ene side de rent tekniske aspekter, som knytter seg til fremstillingen af f.eks. kemiske produkter eller atomkraft og til håndteringen eller transporten af disse farlige produkter. Men det betegner på den anden side også hele den samfundsmæssige anvendelse af den nye teknik.” Lagadec snakker både om en kvalikativ forskjell i dagens risiki, da en ulykke potensielt kan ødelegge for mer enn én generasjons levekår; og om en kvantitativ forskjell, da en ulykke potensielt kan ramme flere og i et større geografisk område. (Johansen og Frandsen 2007: 45-54) Vedrørende det kvalitative er vel ikke svineinfluentaen spesielt aktuell, men at smittefaren på tvers av kontinentene er høyere i dag enn den var for noen decennier siden, er derimot åpenbart.

Som sagt er Coombs interessert i det uforutsigbare ved en krise. Han formulerer også en egen definisjon: ”A crisis can be defined as an event that is an unpredictable, major threat that can have a negative effect on the organization, industry, or stakeholders, if handled improperly” (Coombs 1999: 2). Denne definisjonen fanger inn de sentrale punktene til Barton og Fearn-Bank, men trekker også inn ledelsen, ved at det hele avhenger av håndteringen. Dette gjør da at definisjonen vil være dekkende der noen kan gjøre noe for å forhindre krisen. Få vil bestride at tsunamien som rammet Sørøst-Asia i 2004 var en krise, selv om det ikke var muligheter for å forhindre den. Dermed vil denne definisjonen kunne være dekkende for svineinfluentasaken, fordi situasjonen her ble oppfattet og behandlet som en krise, selv om utfallet ble mindre alvorlig enn det potensielt kunne ha blitt. Mye av forskningen gjort innen krisekommunikasjon har tatt i bruk private bedrifter som forskningsobjekt, og noen av

krisetypologiene vil dermed ha et annet fokus enn krisetypologier tilpasset det offentlige. Boin, Hart, Stern og Sundelius skriver om dette i *The Politics of Crisis management: Public Leadership under Pressure* (2005), og poengterer blant annet at offentlig krisekommunikasjon fort blir til politisk kommunikasjon, fordi det da oftest vil være politikere som har det øverste ansvaret, og at det dermed vil være andre dynamikker som driver krisen fremover. Forskjellen mellom bedriftskriser og offentlige kriser er blant annet at det er forskjellige ting som står på spill.

Myndighetene slipper å forholde seg til eventuelle aksjonærers økonomiske tap, det viktigste for det offentlige er å vise seg ansvarlige og å vise at de tar folks frykt på alvor. De siste årene har gitt oss eksempler på kriser i form av naturkatastrofer som har gått fra å være katastrofer til å bli politiske kriser, som de amerikanske myndigheters håndtering av Orkanen Katrina er et eksempel på. Som vi skal se, kan dette også sies å ha vært tilfelle i svineinfluensasaken. For selv om ansvaret for håndteringen av saken raskt ble overført til byråkratiet, ved Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet, var det likevel regjeringen som ble sett på som de politisk ansvarlige.

2.1.2 Krisen som sosial konstruksjon

På siden av alle krisetypologiene og definisjonene finner vi krisen som sosial konstruksjon. Dette betyr at en ikke enkelt forholder seg til at en krise skal ha bestemte karakteristika for å bli karakterisert som en krise, snarere at *en situasjon er en krise hvis den blir omtalt som en krise*. Som et eksempel på dette kan vi se på pressekonferansen som jeg vil analysere i kapittel 3. Det er mange argumenter for at situasjonen ikke skulle kategoriseres som en krise. Utbruddet hadde ikke kommet til Norge og en visste lite om farene ved viruset. Likevel omtalte helseministeren situasjonen som en krise, og da er det, om man ser på krisen som sosial konstruksjon, en krise. Krisefortolkninger skapes sosialt av primære interessenter, sekundære interessenter og av organisasjonen. Hvis de primære interessene mener at det eksisterer en krise, så eksisterer det en krise (Coombs:89). Coombs inntar her et semi-konstruktivistisk syn på krisen, idet han forfekter et syn der det kun er primærinteressentene som kan definere noe som en krise. Det klareste skillet er likevel mellom teoretikere som mener det finnes noe substansielt ved en krise, og sosialkonstruktivistiske teoretikere som vil forkaste dette synet og tviholde på

språkets makt over virkeligheten. For en retoriker er det tvingende nødvendig å ha en tro på dette siste, og derfor vil det sosialkonstruktivistiske synet på krisen mens sosialkonstruktivistene alltid vil stille spørsmålet om hva som oppfattes som en krise.

2.1.3 Dobbeltkrise

I tillegg til den ordinære krisen finnes det en krisetype som i krisekommunikasjonen er spesielt viktig, nemlig *den dobbelte krisen* eller *kommunikasjonskrisen*. En dobbeltkrise er en situasjon der den opprinnelige krisen blir overskygget av en kommunikasjonskrise, altså at organisasjonen ikke makter å lede de kommunikasjonsprosessene som skulle bidra til håndteringen av den opprinnelige krisen (Johansen og Frandsen 2007:79). Dobbeltkrisen kan ta mange former, for eksempel når NSB ikke makter å informere om hvorfor togene er forsinket, og hvilke følger dette får for passasjerene. Da går den egentlige krisen, at togene står, over til en kommunikasjonskrise. Krisen går da over fra å være et teknisk problem hvor det er uvisst hvem som har det egentlige ansvaret, til et problem hvor bestemte roller i organisasjonen kan gis skyld for hendelsene.

Siden den opprinnelige krisen ofte er et resultat av ytre omstendigheter, tilfældigheter, uflaks, og menneskelig feil på lavere nivå, slipper gjerne ledelsen (ihvertfall på personnivå) unna den voldsomme kritikken. En organisasjon kan til og med få sympati under en krise. Når krisen derimot kommuniseres dårlig, og utvikler seg til en dobbeltkrise, begynner gjerne hodene å rulle, fordi det da gjerne blir tydeligere hvor feilen ligger. Feilen er menneskelig og den er sporbar. Fordi myndighetenes kommunikasjon i svineinfluensaperioden ble et tema i seg selv, og gjenstand for massiv kritikk, vil dobbeltkrisen være sentral også i mitt tilfelle.

2.1.4 Faseinndeling

Det er vanlig å betrakte en krise som et fenomen som har en livssyklus med en begynnelse, en midte og en avslutning. Dette gjelder både for Steven Fink, Ian Mitroff og Stephen Coombs' modeller for faseinndeling. Disse har klare likheter, selv om de

på noen punkter skiller seg fra hverandre. Blant annet består alle disse av tre makrofaser – før, under og etter. Finks modell karakteriseres ved at den er delt inn som et sykdomsforløp, med fasene ”symptom/prodromalfasen” i den første makrofasen, ”utbrudd” og ”kronisk” i den andre makrofasen, og ”helbredelse” i den tredje makrofasen. En slik inndeling kunne kanskje være passende på en pandemi. Denne ville i det minste passe godt overens med WHO’s skala for alarmberedskap. Det problematiske med en slik inndeling for mitt bruk, er at det da ikke vil være samsvar mellom virusets utvikling og krisens utvikling. I svineinfluensasaken nådde for eksempel krisen sitt mediemessige høydepunkt da krisen fortsatt var i *prodromalfasen*. Da vil det være mer hensiktsmessig å bruke Timothy Coombs’ nitrinns-modell. Som hos Fink er fasen inndelt i ”før”, ”under” og ”etter”, men hver av disse fasene inneholder tre mikrofaser. I før-fasen har man altså ”signal detection”. Coombs mener de fleste kriser kommer til syne i denne fasen, og kan unngås om man reagerer raskt (Coombs:15). Dette vil for det meste gjelde menneskeskapte kriser og ikke kriser som i mindre grad lar seg kontrollere, som naturkatastrofer og pandemier. Fordi Coombs mener forebyggelsen starter allerede i denne fasen, gir han forebyggelse en stor plass i før-fasen. I mellomfasen plasserer Coombs ”erkjennelse

2.1.5 Den retoriske arena

Johansen og Frandsen lanserer i *Krisekommunikasjon* sin teori om *den retoriske arena*. Teorien er basert på blant annet spillteori og kompleksitetsteori. Johansen og Frandsen er inspirert av både den retoriske tradisjonen ved William Benoit, og den kontekstorienterte tradisjonen ved Timothy Coombs’. Teorien fokuserer på det multivokale ved krisekommunikasjon, altså at en rekke forskjellige aktører kommuniserer til, med, mot, og forbi hverandre. Anskueliggjøringen av dette får også fram det dynamiske og komplekse ved krisekommunikasjonen. I den retoriske arena er det en rekke aktører – både avsendere og mottakere, og teorien søker å kartlegge hvordan disse opererer.

Den retoriske arena kan vi definere som en tids- og stedsavgrenset plass som de impliserte aktørene i en krise handler og kommuniserer innenfor (Johansen & Frandsen 2007:275). Den retoriske arena kan da gjerne tidsavgrenses fra tidspunktet

hvor signaler om en krise dukker opp, og til krisen er over. Alle kommunikative handlinger som omhandler krisen fra alle involverte parter, vil dermed potensielt kunne være av interesse når man bruker den retoriske arenaen som utgangspunkt for en analyse. Det er viktig å understreke at det er en distinksjon mellom *offentligheten* og den retoriske arena; den retoriske arena innbefatter også kommunikative handlinger som ikke er tilgjengelig for offentligheten, så som for eksempel interne brev eller hemmelige kriseplaner. I mange tilfeller vil likevel offentligheten og den retoriske arena overlappe hverandre, fordi heller ikke kriseforskeren vil få tilgang til alle dokumentene som kunne ha vært av interesse. Den retoriske arena er derfor en diskurs som favner *videre* enn det som foregår i det offentlige ordsiftet. Dette kan en se på som styrken ved den retoriske arena, men også som svakheten. Ved å bruke den retoriske arena vil en støte på en rekke metodologiske utfordringer. Det vil blant annet kunne være problematisk å få tak i det samlede materialet, fordi noe av det, slik som private e-postkorrespondanser, vil være unndratt offentligheten, mens annet materiale kan være ikke-dokumenterbart, så som telefonsamtaler eller møter. Styrken ved den retoriske arena – at den søker å danne et komplett bilde av en situasjon, er dermed også dens største svakhet.

Johansen og Frandsen poengterer også at den retoriske arena kan åpne seg lenge før krisen har utviklet seg til å bli nettopp en krise. Dette gjelder særlig i ulmende kriser, og i situasjoner der det er risiko for at det blir en krise. I svineinfluensasaken, som kan sies å være en krise som over en viss periode var ulmende, åpnet dermed den retoriske arena seg da viruset ble oppdaget i Mexico, selv om det da ennå ikke var sikkert om viruset ville komme til Europa og Norge.

Det vil gjerne være en viss forsinkelse mellom det tidspunktet da den retoriske arena åpner seg, til krisen kommer i en kritisk fase, altså det punktet der det vil være en allmenn enighet om at det er en krise. Dette gjelder spesielt i ulmende kriser, eller i situasjoner hvor risikoen for en krise er til stede. Svineinfluensasaken var på mange måter en ulmende krise, fordi det i starten kun var risiko for pandemi – ihvertfall i Norge, som er mitt forskningsobjekt. Selv om den retoriske arena åpnet seg da viruset ble oppdaget i Mexico, tok det lang tid før viruset endelig nådde Norge.

2.2 Retorikk

2.2.1 Den retoriske situasjonen

Lloyd Bitzer lanserte med sin artikkel *The Rhetorical Situation* (1968) et nytt tema innenfor retorikken – den retoriske situasjonen. Den retoriske situasjonen kan sies å være beslektet med begrepet *kairos*, selv om ikke det er et begrep Bitzer bruker i sin artikkel. Kairos betyr ”(det rette) tidspunkt”, eller ”(god) anledning (Eide 1990), og kan likne på den retoriske situasjonen, men er likevel ikke det samme. Mens kairos er en liten del av den retoriske diskursen, evnen til å gripe øyeblikket, treffe riktig tidspunkt – kort sagt, timing, handler den retoriske situasjonen om *det påtrengende problem*, og dets føringer for hele den retoriske diskursen. Med begrepet den retoriske situasjonen fikk Bitzer et sterkere fokus på det situasjonelle ved retorikken. For å kunne analysere en retorisk ytring, må en også finne ut hva som har drevet fram ytringen. Introduksjonen av dette begrepet regnes som et vesentlig bidrag til retorisk teori, og har rettet fokus mot viktigheten av situasjonen som drivende for retorisk diskurs. (Kjeldsen 1997:79).

For at noe skal kunne kalles en retorisk situasjon, må tre aspekter være til stede. Det må finnes et påtrengende retorisk problem (*exigence*), et retorisk publikum (*audience*), og retoriske vilkår (*constraints*) (Bitzer 1968). Bitzer avgrenser og definerer disse tre aspektene, og hans forståelse av disse tre utgjør den grunnleggende teorien om den retoriske situasjonen og utgjør en modell for analyse. Situasjonen til retoren forstås gjennom å dele den opp i disse tre elementene. Det påtrengende problemet er det første av de tre grunnelementene i den retoriske situasjonen. Et påtrengende problem er et problem som krever en løsning. Det påtrengende problemet blir retorisk når det kan løses, eller endres i positiv retning, ved hjelp av kommunikasjon. Med andre ord er problemer som ikke kan løses ved hjelp av kommunikasjon heller ikke retoriske problemer.

Retorisk publikum er det andre aspektet, og dette definerer Bitzer som de som kan bli påvirket av kommunikasjonen, og som i tillegg har makt til å endre situasjonen

(Bitzer 1968). En forutsetning for at publikum skal kunne påvirkes, er selvfølgelig at retoren har mulighet til å kommunisere med dem.

Det siste nødvendige elementet i en retorisk situasjon, er retoriske vilkår. Constraints kan bety både avgrensninger og tvang, men Kjeldsen prøver i sin oversettelse av artikkelen å favne om begge disse betydningene med begrepet *tvingende omstendigheter*. Kjeldsens oversettelse lyder videre ”alt som har magt til at afgrense og fremtvinge de beslutninger og handlinger som er nødvendige for at afhjælpe det påtrængende problem” (Bitzer 1997 [1968]: 13). Den retoriske situasjonen ble raskt en del av den nyere retoriske kanon, men har ikke sluppet unna kritikk.

Problemet med ordvalget tvingende omstendighet er at det kan gi inntrykk av å være noe akutt og voldsomt i situasjonen som tvinger retoren til noe. Senere bruker Kjeldsen retoriske vilkår som et norsk begrep for constraints, fordi han mener dette mindre dramatiske begrepet bedre uttrykker Bitzers engelske begrep (Kjeldsen 2004). Retoriske vilkår omfatter videre alle vilkårene retoren må ta utgangspunkt i, så vel som kulturelle som fysiske (Kjeldsen 2004: 85). Bitzer deler også opp retoriske vilkår til de som springer ut av retoren selv og de som eksisterer utenfor retoren (Bitzer 1999 [1968]: 222). Dermed blir retoriske vilkår potensielt en uendelig lang liste, og utfordringen i analysesammenheng blir å identifisere de vesentlige aspektene ved en situasjon som kan prege retoren og retorikken. Bitzer har med de tre elementene laget en teori for retorens situasjon. Ut fra overnevnte redegjøring og Bitzers artikkel, inneholder begrepet retorisk situasjon en påstand om at situasjonen i seg selv både er årsaken til retorisk kommunikasjon, samtidig som den foreskriver en passende respons (Bitzer 1999 [1968]). Det sentrale poenget til Bitzer og hele funksjonen til begrepet retorisk situasjon, er dermed at å analysere og forstå situasjonen til en retor, er sentralt for å forstå retorikken, og da også den retorikken som ble brukt i svineinfluensasaken. I en stor sak som denne, hvor det er en rekke ytringer, vil det da også være en rekke påtrengende problemer som skaper retoriske situasjoner. Mens den retoriske situasjonen egner seg godt som betegnelse på enkeltstående hendelser som krever respons, har kriseforskerne Winni Johansen og Finn Frandsen formulert teorien om *den retoriske arena*.

2.2.2 Pressekonferansen som sjanger

En pressekonferanse er det nærmeste man kommer en rituell seremoni i medie verdenen. Pressekonferanser blir ofte sett på som viktige, fordi det som skjer det skjer på et avtalt tidspunkt. Det blir gjerne innkalt noen timer i forveien, og pressen er da, for en stakket stund, nødt til å vente på nyheten. Med pressekonferansen går altså startskuddet for en nyhet. Det kan gjerne være forventninger til hva som skal bli sagt, og også gjerne visshet om hva som skal bli sagt, men det er likevel noe som skal offisielt formidles.

Pressekonferansen er en asymmetrisk sjanger. Den som holder pressekonferansen sitter inne med informasjon som mottakerne ikke kan finne ut på egen hånd. Noe må sies. Pressekonferansen krever en sak av betydning - et påtrengende problem. Lloyd Bitzer skriver i sin artikkel *Den retoriske situation* om det påtrengende problemet: *Ethvert påtrengende problem er en ufuldkommenhed som præsser sig på; det er en fejl, en hindring, noget som venter på at blive gjort, noget som ikke er som det burde være*¹. Mens den norske politiske offentligheten på mange måter er styrt av media, er det i en pressekonferanse en av de involverte partene som har regien. I dette tilfellet er det helsemyndighetene som inviterer mediene, og hele diskursen er på deres premisser. I maktspillet mellom presse og myndigheter ønsker likevel pressen gjerne å få tilbake makten over saken, og det er derfor viktig for den som holder pressekonferansen å ikke gi pressen mulighet til å sette premissene for sakens videre forløp. Det er derfor essensielt at informasjonen myndighetene kommer med fremstår som klar, for slik å forhindre spekulasjoner.

I pressekonferansen blir dermed hele nyhetssituasjonen formalisert. Dette gjør pressekonferansen til en stiv, høytidelig og lite dynamisk måte å presentere noe på. Det skjer i et lavt tempo en ikke er vant til i dagens mediehverdag. Det er en av få muligheter politikere har til å legge fram en sak i sitt eget tempo, og rammene for journalistisk utforming av diskursen er nøye fastsatt. Politikere inviterer kun til pressekonferanser når det er noe stort som skjer, når det er endring av noe slag, enten når de vil kunngjøre noe positivt, eller når de har blitt presset til respons på et problem over kortere eller lengre tid. (Slik sett kan en si at pressekonferansen likevel ikke skjer på pressens premisser, fordi det å ikke holde den vil være en umulighet.) Pressekonferansen krever at det er noe reelt som sies. Det er en autoritativ sjanger

¹ Bitzer, Lloyd, side 12 *Rhetorica Scandinavica* 3/97

som skriker etter viktige saker. Den som leder pressekonferansen er avhengig av å ha en trygghet og en autoritet som gjør at han eller hun kan være den aktive part, noe som ikke er vanlig i dagens mediesamfunn, hvor det i stor grad er mediene som setter agendaen for politisk diskurs.

2.2.3 Kritikk av den retoriske situasjonen

Den fremste kritiker av Bitzers artikkel er Richard Vatz. Vatz kritiserer i sin artikkel *The Myth of the Rhetorical Situation* Bitzer for å ha et deterministisk syn på den retoriske situasjonen. Vatz mener Bitzers syn innebærer at språket mister sin skapende kraft, og at retorikken dermed blir en parasittær disiplin (Vatz 2000:10). For Vatz er det språket som skaper situasjonen, og ikke situasjonen som tvinger fram språket. Ved et ensidig fokus på situasjonen som konstituerende for den retoriske ytringen vil ikke retoren lenger ha noen evne til påvirkning, og retorikken vil dermed miste sin verdi. Vatz mener sitt ”retoriske synspunkt” er uforenlig med Bitzers ”situasjonelle synspunkt”. Det kan argumenteres for at Vatz foretar en bevisst feillesning av Bitzer. Det Bitzer gjorde, var å ta for seg et felt ved retorikken som på mange måter hadde blitt neglisjert – situasjonen, og forsøke å si finne ut hva som var dens konstituerende elementer. Denne debatten skriver Jens Kjeldsen om i sin artikkel *Retoriske omstændigheder – retorikken i en fragmenteret, foranderlig og kompleks verden*. I artikkelen forsøker Kjeldsen å finne ut hvordan retoriske studier kan forholde seg til en verden som er mer fragmentert, foranderlig og kompleks enn noensinne før (Rhetorica Scandinavica8/2008). Kjeldsen mener retorikken i dag forholder seg til situasjoner på en helt annen måte enn før, og at derfor et teoretisk rammeverk basert på klassisk retorikk vil virke begrensende på retoriske studier. En retorisk ytring i dag, som svineinfluensasaken som helhet, eller pressekonferansen spesielt, forholder seg til en uant mengde kontekster. Som Vatz sier, ”you never run out of context”.

2.3 Bevismidler

2.3.1 Ethos

Fra den klassiske retorikken kjenner vi de tre bevismidlene ethos, logos og pathos. Ethos kan enkelt forklares som talerens troverdighet, og er grunnlaget for vellykket retorikk. Aristoteles vektlegger ethos som et taleteknisk bevismiddel; taleren konstruerer sitt ethos gjennom de retoriske valgene han foretar. Ethos blir dermed nært knyttet til talen som helhet, og en taler kan dermed både svekke og styrke sitt ethos underveis i talesituasjonen. Cicero og Quintilian, derimot så på ethos som et mer fullstendig bevismiddel, som ble sterkere knyttet opp mot talerens etikk og moral (Kjeldsen 2004:117). Jens Kjeldsen viderefører dette synet, og presenterer et utvidet ethosbegrep, som innbefatter både innledende, avledet og endelig ethos. I *hermeneutikken*, som er læren om hvordan mennesker erkjenner, fortolker og forstår, vil dette kalles en slags *for-forståelse* – forståelsen som går forut for den forståelsen vi skaper i en gitt situasjon (Kjeldsen, 2004:295). Det avledete ethos er det taletekniske bevismiddelet Aristoteles omtaler i *Retorikken*. Ethos kan, hvis taleren lykkes i å konstruere sin moralske personlighet i ord, være det sterkeste av alle bevismidler (Andersen, 1995:35). Dette fordrer at taleren har valgt de rette ordene, de passende argumentene og at fremførelsen gir inntrykk av at han er en moralsk og ærlig. Som Quintilian, som refererte til Cato den eldre (Bok 12, kap. 1), mente en taler måtte være, *vir bonus (dicendi peritus)* – et godt menneske, (god til å tale). Det endelige ethos oppstår i spillet mellom innledende og avledet ethos. Det endelige ethos er dermed i et dynamisk forhold til innledende og avledet ethos. På grunn av det moralske og personlige aspektet, er ethos på mange måter fundamentet for vellykket kommunikasjon. Klarer ikke retoren å skape en troverdig karakter gjennom talesituasjonen, vil heller ikke budskapet nå fram. Slik sett er ethos også knyttet opp mot talerens framførelse, *actio*. Et godt ethos vil dermed for alle avsenderaktørene fra myndighetenes side i en sak som svineinfluensaen være viktig, fordi en av de kommunikative hensiktene var å påvirke folk til å handle. I følge Jan Linhardt har politikere et særlig (innledende) ethosproblem, fordi de i kraft av jobben de har påtatt seg gjerne blir ansett som upålitelige (Linhardt 1987:11).

Ethos kan ses på som kjernen for vellykket kommunikasjon. Tillit kommer med troverdighet, og slik blir også det retoriske begrepet *ethos* sentralt i kommunikasjonen. Tap av troverdighet er altså det mest alvorlige som kan skje med avsender i en kommunikasjonssituasjon, fordi hele budskapet og oppfattelsen av den hviler på denne.

Talerens karakter gjør sin virkning når talen fremføres slik at den gjør taleren troverdig. Vi fester nemlig lettere og raskere tiltro til sympatiske personer. Dette gjelder generelt i alle situasjoner, men i fullt monn der det ikke hersker visshet, men gis rom for tvil. [...]Snarere har vel hans karakter nærmest avgjørende betydning for troverdigheten.¹

2.3.2 Logos

I en talesituasjon er det et kontinuerlig samspill mellom de ulike bevismidlene. Slik som det endelige ethos er produktet av innledende ethos og avledet ethos, vil også ethos bli påvirket av det andre bevismiddelet, *logos*. Logos er det argumentative bevismiddelet, og en kan også kalle logos det saklige bevismiddelet. Logos omhandler i liten grad hvordan noe sies, snarere hva som sies. I så måte er dette et bevismiddel etter Platons hjerte. En kan si at den norske politiske diskursen har logos som ideal – en ære som gjerne blir tillagt Einar Gerhardsen, som med sin håndbok i organisasjonsarbeid *Tillitsmannen* poengterte nettopp viktigheten av saklighet. På tross av Tillitsmannens påvirkningskraft, kan det se ut til at politikere i TV-debatter ikke blir gitt god nok tid til å kunne komme med resonnerende argumenter². Hos Aristoteles er logos saken taleren behandler, som han baserer sine logiske bevis på, i motsetning til de etiske og patetiske bevisene (Eide 1990:77). I analysen av kommunikasjonen i svineinfluensasaken vil det være spesielt viktig å se på hvorvidt myndighetene bruker logosargumenter, eller om disse må vike plassen for pathosappeller. Ofte brukes også logosargumentasjon som fundamentet, og vil dermed kunne forsvarliggjøre pathosappeller. Slik sett er det alltid et samspill mellom appellformene i retorikken. I analysen av logosargumentene vil det også være sentralt å se på bruken av faguttrykk, og hvordan disse eventuelt brukes for å styrke avsenders ethos.

2.3.3 Pathos

Selv om ikke de tre bevismidlene lar seg uproblematisk skille fra hverandre, kan en si

¹ Aristoteles, retorikken 1356a4
² Se blant annet Vatnøy 2010.

at ethos omhandler talerens person, logos omhandler talen, og pathos omhandler publikum. Pathos er de følelsene taleren fremkaller hos tilhørerne. Å fremkalle sterke følelser hos tilhørerne er igjen ikke mulig om talen og taleren ikke oppfattes som troverdige – slik sett er de tre bevismidlene i et avhengighetsforhold til hverandre, og det er viktig at de tre bevismidlene står godt i forhold til hverandre. Dette blir i retorikken omtalt som *aptum*. Utenfor retorikken er det vanlig å oversette pathos med ”lidelse”, men ordet brukes også om ”lidenskaper” – og det er sterke følelser det her er snakk om (Andersen, 1995:37). På tross av at folk gjerne har stor tiltro til egen dømmekraft og rasjonelle tankegang, viser det seg at avgjørelser gjerne blir tatt på bakgrunn av følelser. Det er følelsene som gjør at folk skifter mening og tar forskjellige avgjørelser. Følelser er ledsages av ubehag eller behag, for: ”På tilhørerens side skapes troverdighet når talen setter dem i en viss sinnsstemning. Det virker nemlig inn på våre avgjørelser om vi er irritert eller glade, vennlig innstilt eller fiendtlig” (AR I.2.5.). Bevismidlene utløses som nevnt i møte med et publikum – interaksjonen er avgjørende for i det hele tatt å kunne beskrive noe som *troverdig*. Pathos er imidlertid forbeholdt mottakerens resepsjon, og dreier seg om de følelsene en taler i en gitt situasjon, gjennom riktig framstilling av ethos og logos, bør vekke i sitt publikum for å oppfattes som troverdig.

2.3.4 Doxa

I det antikke Hellas skilte man mellom sikker kunnskap, *episteme*, og gjengs oppfatning, *doxa*. Platon anså episteme som filosofenes område, mens doxa var retorikken og sofistenes område. Mens førstnevnte i begrepsparet i utgangspunktet har blitt ansett som det mest verdifulle, har blant andre Mats Rosengren (2003) argumentert for at doxa ikke bare er common sense, men derimot helt grunnleggende for tenkning overhodet. Rosengren presenterer doxologien som et motbegrep til epistemologien. Vi må altså gjennomføre en kunnskapsteoretisk vending bort fra den foregitte epistemiske sikkerheten, og akseptere at vi ikke kan sette et klart skille mellom viten og oppfattelser (Rosengren 2003:9).

Retorikken forholder seg i stor grad til doxa og ikke episteme, nettopp fordi retorikken handler om å *overbevise* og ikke om å *bevise*. Mange bevis kan legges

fram for å ha faglig grunnlag i en sak, men retoriske problemer er uansett nødt til å forholde seg til doxa.

3 Analyse

3.1 Bakgrunn for den første fasen

Før vi ser nærmere på det jeg definerer som den første fasen i svineinfluensaforløpet i Norge, kan det være praktisk å se på de seks faser som Verdens helseorganisasjons tar i bruk for pandemivarsel. Denne ble i forbindelse med svineinfluensaviruset revidert, men beholdt disse seks fasene for at nye anbefalinger og innfallsvinkler lett skulle kunne inkorporeres i allerede eksisterende nasjonale tiltaksplaner. Grovt sett dreier fase en til tre seg om forberedelser og utvikling av potensielle tiltak, mens fase fire til seks tydelig signaliserer behovet for å foreta nødvendige forholdsregler og gjennomføring av gitte tiltak.

For oversiktens skyld generelt og for å kunne se hva de norske myndighetenes reaksjoner bygget på, kan det være praktisk å få en liten oversikt over de enkelte fasene:

Fase 1: Man har ikke fått rapport om at virus som sirkulerer blant dyr har smittet mennesker.

Fase 2: Man har fått bekreftet at et influensavirus som sirkulerer blant tamme eller ville dyr, har smittet et eller flere mennesker.

Fase 3: Et influensavirus er bekreftet og gjør seg gjeldene blant mennesker, men er ikke av et slikt omfang at det fører til utbrudd i en større gruppe.

Fase 5: Viruset har blitt spredd til minst to land i en WHO-område.

Fase 6: Dette er den pandemiske fasen, hvor da også viruset i tillegg til kriteriet definert i fase 5, har spredd seg til et land i en annen WHO-område.

27. april 2009 innkalte helseministeren til pressekonferanse om svineinfluensaviruset. Bakgrunnen for pressekonferansen var at et virus med pandemisk potensial¹ hadde blitt oppdaget i Mexico, og at det var mistanke om utbrudd også i USA. Det er verdt å merke seg at WHO i 2003 endret definisjonen på pandemi, så den ikke lenger behøvde å føre til massedød blant mennesker. WHO

¹ Influenza kalles pandemisk når tre betingelser er innfridd: Det har oppstått en ny influensasubtype. Denne subtypen fremkaller sykdom hos mennesker og den smitter lett mellom mennesker.

hadde hevet sitt alarmnivå til fire på en skala fra en til seks. På grunn av dette hadde Norges befolkning et påtrengende informasjonsbehov som myndighetene måtte komme i møte. Dette informasjonsbehovet valgte de å komme i møte med en pressekonferanse. Pressekonferansen er en sjanger som er hyppig brukt i saker der viktig informasjon skal nå et stort publikum. Fra å være et lokalt virusutbrudd i Mexico, var viruset i ferd med å bli globalt, og dermed en sak å forholde seg til også for norske myndigheter. Svineinfluensaen ble først trukket frem som en fare for Norge i mediene 26. april, da Dagbladet omtalte influensaen på forsiden ”Slik vil Norge takle skrekk-influensaen”¹, samt en dobbeltside i avisen med overskriften ”Skrekk-influensaen truer”². Da pressekonferansen ble holdt var dermed viruset ikke helt ukjent for verken pressen eller den generelle befolkningen.

Fordi WHO hadde gått ut og varslet en pandemi, hadde Norges befolkning et påtrengende informasjonsbehov. WHO bidro heller ikke til å dempe krisestemningen som var rådende, og meldte blant annet at ”pandemien var ute av kontroll”. Når en så pass viktig aktør som WHO sier noe så alarmerende, kreves det at norske myndigheter også kommer på banen. For norske helsemyndigheter var det da viktig å involvere seg tidlig, blant annet for å forhindre andre aktører i å ta kontroll over saken. Dette behovet valgte helsemyndighetene å komme i møte med en pressekonferanse. Det primære kommunikative målet for helsemyndighetene var å informere pressen om viruset, slik at dette kunne bli videreformidlet til landets befolkning. I så måte var det viktig for myndighetene å gi et så riktig bilde av viruset som mulig, slik at videreformidlingen ville bli så korrekt som mulig.

Pressekonferansen var initiert av Helse- og omsorgsdepartementet, og den ble ledet av helseminister Bjarne Håkon Hansen. Til stede var også Folkehelseinstituttets Bjørn G. Iversen og Helsedirektør Bjørn Inge Larsen. Folkehelseinstituttet er et forvaltningsorgan underlagt Helse- og omsorgsdepartementet, mens Helsedirektoratet er et fagdirektorat og myndighetsorgan som er underlagt flere departementer. Foruten helse- og omsorgsdepartementet, som departementet er etatsstyrt fra, ligger Helsedirektoratet også under barne- og likestillingsdepartementet og kommunal- og regionaldepartementet. Til stede på pressekonferansen var altså representanter for

¹ Dagbladet 26/4-09
² Dagbladet 26/4-09

helsenorges politiske ledelse ved helseministeren, den byråkratiske ledelsen ved helsedirektøren, samt faglig ekspertise fra Folkehelseinstituttet (FHI). FHIs representant, Bjørn G. Iversen, var ikke til stede på pressekonferansen som representant for FHIs administrasjon, men som vitenskapelig ekspert; han er overlege og epidemiolog. I tillegg til disse var det en ordstyrer til stede. Hun ønsket velkommen og organiserte turtakingen i spørsmålsrunden. Det direkte publikummet på pressekonferansen var en rekke journalister og kommentatorer. Pressekonferansen ble også overført direkte på regjeringens nettsider¹.

Det var meldt om at pandemien var i fase fire, altså: *En eller flere små klynger med begrenset menneske til menneske-smitte, men spredningen er veldig lokal, fordi viruset ikke er tilpasset mennesker.*² Når et ukjent influensavirus truer, er det mye uvisshet rundt hvilke egenskaper det har. Det var uvisshet med tanke på både spredning og dødelighet, og dermed var det også uvisst hvilke implikasjoner dette ville ha for Norge. Det som var sikkert, var at det hadde vært utbrudd av et ikke kjent influensavirus som potensielt kunne være meget skadelig

3.1.1 Kronologien viralt og kommunikativt

Jeg har valgt å konsentrere meg om kommunikative hendelser i krisens første fase. Begrunnelsen for dette er at den første fasens kommunikasjon i enhver krisekommunikasjon vil være førende for den videre kommunikasjonen i en gitt sak. Anslaget for saken i Norge ble gjort med pressekonferansen. Dette blir det også lagt

¹ Pressekonferansen kan sees i sin helhet på:
http://media01.smartcom.no/Microsite/dss_01.aspx?eventid=4282

² WHO's definisjon: Phase 4 is characterized by verified human-to-human transmission of an animal or human-animal influenza reassortant virus able to cause "community-level outbreaks." The ability to cause sustained disease outbreaks in a community marks a significant upwards shift in the risk for a pandemic. Any country that suspects or as verified such an event should urgently consult with WHO so that the situation can be jointly assessed and a decision made by the affected country if implementation of a rapid pandemic containment operation is warranted. Phase 4 indicates a significant increase in risk of a pandemic but does not necessarily mean that a pandemic is a forgone conclusion.
http://www.who.int/csr/disease/avian_influenza/phase/en/index.html

vekt på i Nasjonal beredskapsplan for pandemisk influensa.

For å gi gjøre saksgangen mer oversiktlig, vil jeg i det følgende vise viktige hendelser i virusets utvikling både når det gjelder WHO's kommunikasjon, norske helsemyndigheters kommunikasjon, og et utvalg av norske mediers dekning av saken i denne første fasen.

25. april

WHO bekrefter utbrudd i Mexico og USA.

26. april

De første store oppslagene finner sted i norske medier. Dagbladets forside sier ”Slik vil Norge takle skrekk-influensaen”. Inne i avisa har de en dobbeltside hvor det står ”Skrekk-influensa truer”.

27. april

WHO melder om at alarmberedskapen er økt til nivå 4. Viruset er bekreftet i Spania. Norske helsemyndigheter arrangerer pressekonferanse om viruset.

Medier: VG har en stor sak som sier: ”Dødsviruset nærmer seg Norge”. Dagbladet operer med overskriften ”WHO slår alarm”. Hovedsak i Dagsnytt atten.

28. april

Saken når sitt mediemessige toppunkt og blir gitt forsider både i VG, Dagbladet og Aftenposten. En rekke saker i alle medier som melder om blant annet ”dødsvirus”, ”13000 døde” og ”WHO slo ny alarm”. Hovedsak i Dagsnytt atten.

29. april

Første bekreftede dødsfall i USA (blir ikke nyhet i Norge før dagen etter). VG melder om professor i mikrobiologi Ørjan Olsvik som hevder det hele er en flau bris. Han siteres på ”Før eller siden må vel jeg også ta feil, men definitivt ikke denne gangen”.

3.2 Analyse av pressekonferansen

3.2.1 Pressekonferansens gang

Selv om den retoriske arena åpnet seg allerede da viruset først ble oppdaget i Mexico, vil pressekonferansen 27. april være min inngang til krisen. Dette er fordi det var med denne hendelsen svineinfluensaen for alvor entret den norske offentligheten. Før jeg går grundigere til verks i analysen, vil jeg gi en kort presentasjon av pressekonferansens gang. Den starter med at departementets informasjonsmedarbeider ønsker velkommen, og kort opplyser om hva pressekonferansen handler om. Hun introduserer også de tre hovedaktørene, og gir ordet videre til helseminister Bjarne Håkon Hansen. Han gir en kort innføring i saken, og forteller om sin rolle, før han gir ordet videre til helsedirektør Bjørn Inge Larsen. Helsedirektøren opplyser om hva en pandemi er, legger fram forskjellige mulige scenarier, og forteller videre om hvilke beredskapsplaner myndighetene har for å takle situasjonen. Deretter overtar epidemiologen fra FHI, Bjørn G. Iversen. Han retter fokus mot det spesifikke virusets egenskaper. Han legger det fram som FHIs oppgave å følge virusets utvikling, og er også den av aktørene som tydeligst snakker til fagfolk. Han bruker mye fagtermer, og forklarer inngående om viruset. Etter dette overtar helsedirektøren igjen, og forteller om hva en bør gjøre om en oppdager symptomer, og videre om hvor en kan finne mer informasjon om saken. Til slutt tar informasjonsmedarbeideren igjen ordet, og det åpnes for en kort spørsmålsrunde.

3.2.2 Aktørene

Pressekonferansen var initiert av Helse- og omsorgsdepartementet, og den ble ledet av helseminister Bjarne Håkon Hansen. Til stede var Folkehelseinstituttets Bjørn G. Iversen og Helsedirektoratets direktør Bjørn Inge Larsen. Folkehelseinstituttet er et forvaltningsorgan underlagt Helse- og omsorgsdepartementet, mens Helsedirektoratet er et fagdirektorat og myndighetsorgan som er underlagt flere departementer – barne- og likestillingsdepartementet og kommunal- og regionaldepartementet, i tillegg til helse- og omsorgsdepartementet, som direktoratet blir etatsstyrt fra. Til stede på pressekonferansen var altså representanter for helsenorges politiske ledelse ved helseministeren, den byråkratiske ledelsen ved helsedirektøren, samt faglig ekspertise fra

Folkehelseinstituttet (FHI). FHIs representant, Bjørn G. Iversen, var ikke til stede på pressekonferansen som representant for FHIs administrasjon, men som vitenskapelig ekspert; han er overlege og epidemiolog. I tillegg var det en ordstyrer til stede. Hun ønsket velkommen og organiserte turtakingen i spørsmålsrunden. Det direkte publikummet på pressekonferansen var en rekke journalister og kommentatorer.

Som nevnt i forrige avsnitt, var det Bjarne Håkon Hanssen som innledet pressekonferansen. Helseministeren starter med å fortelle generelt om situasjonen i verden på det gjeldende tidspunktet. Han vektlegger at det er viktig *at de kommuniserer*: *"vi trur at det er veldig viktig med folkeopplysning i denne her situasjonen vi er i, fordi at det er en alvorlig situasjon, og folk er usikre og redde."* I dette ligger det implisitt at helsemyndighetene ønsket å *berolige* folket med denne pressekonferansen. Interessant er det da at følgene av pressekonferansen skulle bli det motsatte. Det mest påfallende ved helseministerens innlegg er at han vektlegger hvor lite vi vet om viruset. Begrunnelsen for denne åpenheten finner vi i kriseplanen *Nasjonal beredskapsplan for pandemisk influensa* der dette omtales som *åpenhetsprinsippet*. Åpenhetsprinsippet blir der trukket fram som en av bærebjelkene for god kommunikasjon.

Han fremstår som ærlig om situasjonen idet formidler det potensielt alvorlige. Samtidig trekker han stadig frem det som har blitt gjort og som gjøres for at situasjonen skal forbli under kontroll. Dette utdraget er i så måte representativt:

Det viktig å si at denne situasjonen som vi nå er oppi kommer ikke som julekvelden på kjerringa. Vi har altså planlagt for en mulig pandemi, og allerede tilbake i 2001 så etablerte vi en nasjonal beredskapsplan for pandemisk influensa, og den er revidert og vedlikeholdt, så vi har et planverk som vi nå tar utgangspunkt i. Og vi har faktisk også da i Norge en egen Pandemikomiteé som er bredt faglig sammensatt og dermed nasjonalt rådgivende i denne type situasjoner. Og den komiteen vil bli innkalt i løpet av uka, sånn at liksom systemet vårt ruller og går. Så er det viktig å si at vi har inngått avtale med en vaksineprodusent om prioritert tilgang på pandemivaksine til befolkninga. Så vi har en sånn bestilling inne, sant? Gitt at ...kjem en pandemi, så vil vi bli prioritert i forhold til vaksine. Problemet er at det antas å ta minst tre til seks måneder fra WHO har gitt varsel om en pandemi, til en virksom vaksine kan være tilgjengelig. Det er forholdsvis lang tid. Sånn at i første fase av en pandemi må man basere seg på legemidler mot influensaviruset, og da nevnes det legemidler som tamiflu og relenza. Det er altså lite vi kan gjøre. Også videre. Altså det finnes en del andre preparater i tillegg. Og også der har vi da vært forberedt, i den forstand at helsemyndighetene har kjøpt og holder et lager av tamiflu for å kunne behandle de som blir syke ved en pandemi. Lageret dekker ca 1/3 av

befolkninga. Dette tilsvarer den andelen som i verste fall kan tenkes å bli syke.

Her ser vi igjen hvordan helseministeren forholder seg til åpenhetsprinsippet. Det er tydelig at det som er hans kommunikative mål er å informere befolkningen om hva myndighetene har gjort for å foreberede seg en mulig pandemi. Det at Norge hadde ikke bare et stort lager av tamiflu, men også hadde førsterett på kjøp av vaksine, var noe myndighetene av etiske hensyn fikk sterk kritikk for. Det ble sett på som uetisk at et rikt land som på alle måter ville være bedre rustet en pandemi enn u-land skulle ha førsteretten også på vaksine. Dette spesielt tatt i betraktning at sykdommen ville bli mye mer dødelig i land der store deler av befolkningen hadde dårligere immunforsvar enn det som var tilfelle i Norge.

Også sentralt for helseministeren i hans innlegg, er hans sterke ethosbygging. Han ønsker tydelig å innta rollen som ansvarlig leder:

Så er det viktig for meg å understreke at det er jo, når vi er oppi denne situasjonen, viktig syns jeg, for oss som politisk ledelse å ha litt sånn klare rammer for hvordan vi agerer. Og jeg føler at jeg har litt trening fordi at fra den tida jeg var landbruksminister så sto vi opp i en litt sånn tilsvarende situasjon da med en alvorlig dyresykdom – munn og klovsyke, og det førte til omfattende tiltak på norsk jord. Og da tror jeg jeg lærte ganske mye om samarbeidet mellom politisk myndighet og fagmyndighet, og hvor viktig det er å få gode råd, klare råd og følge de råda, og derfor har jeg tidlig etablert en nær dialog med Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet som gir oss råd, og det er også viktig å være klar over at de ikke tar de råda ut av løse lufta, men får igjen klare råd og anbefalinger fra verdens helseorganisasjon, altså WHO og EUS smittevernkontor.

Her ser vi at helseministeren ikke bare trekker fram sine lederegenskaper, men også viktigheten av å kunne overlate ansvaret til andre autoriteter. Han hevder han er rett mann til å lede norske helsemyndigheters håndtering av saken, men understreker viktigheten av å ikke kjøre et sololøp, men derimot hele tiden operere i tråd med overnasjonale autoriteter. På denne måten styrker han sitt ethos både ved å fremstå som en sterk leder, men også som en ydmyk leder, som innser sine begrensninger. Med dette oppnår han to ting på én gang. Inndelingen er interessant, fordi den kan vise en avpolitisering av saken. Ved å innlede pressekonferansen og å introdusere Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet, kan det se ut som om helseministeren viser

seg som leder, men som den lederen han er, innser han sine begrensninger, og overlater ordet og saken til fagfolk. Han gjør dermed saken byråkratisk/teknokratisk, og gjør den til et byråkratisk og teknokratisk problem. Av denne grovinndelingen kan det se ut som at helseministerens rolle kun er å fortelle at regjeringen har kontroll, og å introdusere de andre aktørene. Det er mye gjentakelser av det samme fra de forskjellige aktørene, og blant annet derfor fant jeg det mest hensiktsmessig å dele inn analysen av pressekonferansen etter bevismidler og ikke etter aktører.

Etter at helseministeren har sagt sitt, gir han ordet videre til helsedirektør Bjørn Inge Larsen. Han er den av de tre som tydeligst legger vekt på farene ved en pandemi. Han innleder med å opplyse om hva en pandemi er, og henviser da til verdens helseorganisasjon:

En pandemi det er altså “outbreaks of highly transmittable disease, with high fatality rates are liable to trigger extreme adverse economic, governance, humanitarian and social impacts including civil disruption collapse of weak safety nets and impoverishment of vulnerable population”. Sagt på norsk så er en pandemi det er et utbrudd med en svært smittsom sykdom, som har høy dødelighet, og som det er vanskelig for samfunnet å håndtere i den forstand at mange blir syke.

En kan spørre seg hvorfor Larsen leser opp dette på engelsk. Det kan spekuleres i om dette blir gjort for å gi ordene store vekt, og for å tydeliggjøre at dette er informasjon som ikke kommer fra hans hode eller fra norske myndigheter, men at dette er et globalt problem, og at helsemyndighetene i så måte fungerer som WHO's forlengede arm.

3.2.3 Retorisk publikum

Når en holder pressekonferanse, vil ikke bare publikum, men også talesituasjonen være sammensatt. Avsenderen kommuniserer med pressen i et lukket rom, og pressen pressen blir her gitt anledning til å stille spørsmål. I pressekonferansen 27. april var det publikum som var til stede i helsedepartementet de eneste som ville få med seg ”den opprinnelige talesituasjonen”. Her besto publikum først og fremst av journalister fra riks- og hovedstadsmedier. I slike store saker blir det forventet at de store mediehusene er til stede. Fra arbeiderpartihold er det uttalt at pressekonferanser skal være for pressen, og har derfor hatt som praksis å ikke tillate opposisjonspolitikere å delta. Pressekonferansen ble også overført direkte på nett-TV

på regjeringens nettsider. Her kunne en også laste ned powerpointfremvisningen som ble vist i bakgrunnen. En kan gå ut ifra at de som oppsøkte regjeringens nettsider og så på hele pressekonferansen på nett, stort sett var over gjennomsnittet interesserte: helsearbeidere, politikere og journalister, og noen generelt samfunnsinteresserte personer. Den tredje og største gruppen av publikummere - folk flest - får ikke med seg hele pressekonferansen, men kun et utsnitt, redigert av første publikumsgruppe – pressen. Pressen er dermed ikke bare mottakere av budskapet, men tar også en aktiv part i formidlingen, remedieringen og redigeringen av dette. Likevel er det derfor spesielt viktig for avsender 1 – helsemyndighetene – å formidle det de vil på en måte som ikke gjør pressen fristet til å videreformidle budskapet som er for langt unna det intenderte. En pressekonferanse kan derfor ses på som en kamp mellom presse og politikere, hvor politikerne er nødt til å ytre seg på en slik måte at informasjonen de kommer med ikke blir misbrukt. I og med at pressekonferansen inneholder mye informasjon, i dette tilfellet varer den i 35 minutter, er politikerne prisgitt pressen med tanke på hva som blir videreformidlet. Pressen kan velge å fokusere på noe helt annet enn det som fra politikernes side var intendert. Geert Jacobs skriver om dette i sin bok *Preformulating the news: an analysis of the metapragmatics of press releases*. Her skriver han om strategier for å få pressen til å skrive det en ønsker at de skal. I korte trekk handler det om at en som politiker eller informasjonsrådgiver kan ”legge en sak i hendene” på journalistene. Det er for eksempel vanlig å bruke direkte sitater i pressemeldinger, fordi sitater gjør seg godt i nyhetssaker. Om pressemeldingen legger seg nært opp til en konvensjonell avisartikkel, vil det også være fristende for journalisten å bearbeide den så lite som mulig – rett og slett av arbeidsbesparende grunner.

3.2.4 Scenarier

Den kanskje viktigste enkelthendelsen i pressekonferansen var scenariebruken. Det var helsedirektøren som annonserte disse. Disse scenariene er hentet fra Nasjonal beredskapsplan for pandemisk influensa. Det scenariet som ble brukt av pressen var verstefallsscenariet som anslo 1,2 millioner syke og 13000 ekstra dødsfall. Via pressens bruk av dette, kunne en få det inntrykket at dette var det eneste scenariet som ble lagt fram, noe som ikke var tilfelle. Helsedirektøren la også fram et scenario som

anslo at 15% av arbeidsstokken ville bli syke, og en ville få ca. 3000 ekstra dødstall. Dette er også høye tall, tatt i betraktning at i underkant av tretti personer døde av sykdommen i Norge¹.

Helsedirektøren går i sitt innlegg historisk til verks, og forklarer hva en pandemi er. Han nevner de pandemiene vi hadde i forrige århundre, og sier at vi i hvert av de siste hundreårene har hatt rundt tre pandemier. Dette er altså en ekstraordinær situasjon, noe som understrekes ved at han trekker frem spanskesyken, hvor mellom femti og hundre millioner mennesker på verdensbasis mistet livet. Bjørn Inge Larsen la deretter fram verstefallsscenariet²:

For å være litt mere presis på scenariene som vi fra myndighetssiden forbereder oss på, så er det alt fra en sesonginfluensa, eller en litt alvorlig sesonginfluensa, som da blir en tilleggsinfluensaperiode denne sommeren, hvis den kommer, til en situasjon hvor så mye som 1,2 mill nordmenn kan bli syke av svineinfluensa i løpet av et halvt års tid, og hvor vi risikerer å stå overfor en trussel, som kan medføre 13000 ekstra dødsfall i Norge. Det er beregninger basert på spanskesyken, men ihensyntatt vår mye bedre evne til å behandle pasienter og hjelpe folk som er syke i dag.

Her ser vi den klareste fryktappellen i pressekonferansen. Ved å bruke disse tallene spesifikt, åpner helsedirektøren opp for at mediene kan bruke saken til sitt eget forgodtbefinnende. Spesifikke tall har en voldsom påvirkningskraft, fordi saken da blir mer konkret. Et dødelig virus kan en frykte, men spesifiseringen gjør at enhver vil kunne tenke at en selv kan bli rammet. Selv om helsedirektøren poengterte at dette var verstefallsscenariet, vil dette kunne forsvinne i redigeringen. Dette så vi blant annet på Aftenpostens forside dagen etter. Denne forsiden viser et portrett av helseminister Bjarne Håkon Hanssen med overskriften “Lev så normalt som mulig”. Under står det: “Slår alarm. Sykdommen har nådd flere land I Europa. Helseminister Bjarne Håkon Hanssen frykter at den i verste fall kan ta livet av 13000 nordmenn.”

Hornmoen mener forsiden framstår som en konstruksjon av en krisediskurs preget av fryktretorikk (Hornmoen 49). Det er diskrepans mellom bilde og sitat.

3.2.5 Remediering av pressekonferansen

¹ Informasjon fra www.pandemi.no
² Se vedlegg 1

De første meldingene fra pressekonferansen på nyhetssendingene 27. april, finner vi var bruken av verstefallsscenariet på 13000 ekstra dødsfall¹. Hvordan forholdt helsemyndighetene seg til dette? De første responsene på dette første inntrykket ble gitt av helsemyndighetene i blant annet *Dagsnytt Atten* og *Dagsrevyen* i NRK samme dag. Jeg vil i den forbindelse se på helsemyndighetenes opptreden i denne Dagsnytt Atten-sendingen.

Sendingen starter med en alarmerende rapport fra NRKs amerikakorrespondent Tove Bjørngaas. Hun rapporterer fra begivenhetenes sentrum – Mexico City, og kan melde om unntakstilstand, tomme gater og stor frykt. Hun vektlegger også en voldsom usikkerhet. Først og fremst er det en stemningsrapport hun kommer med, men hun forteller også om mexikanske myndigheters håndtering av saken. Etter Bjørngaas' rapport, får vi en rapport fra Brusselkorrespondent Jarle Roheim Haakonsen, som kan melde om EUs respons på det som er nytt av dagen; at viruset også er oppdaget i Spania. Generelt melder han om at stemningen er roligere i Europa enn i Mexico, blant annet på grunn av større ressurser til å håndtere slike situasjoner.

Fra det globale og via Europa, går de i sendingen videre til norske forhold og Bjørn G. Iversen fra Folkehelseinstituttet. Han uttaler seg først om norske tilfeller av fryktede smittede tilfeller, før han får spørsmål om farene for pandemi. På spørsmål om det er fare for at sykdommen kommer til Norge, svarer han:

Vi tar høyde for at den kommer til å spre seg hit. Det er ingen grunn til at den ikke skal komme hit når den kommer til andre land, men jeg vil gjerne kommentere litt om situasjonen i Mexico, fordi det er to ulike definisjoner de bruker på svineinfluensa der, de snakker om alvorlige lungebetennelser, og der har de 1300-1600 bekreftede tilfeller, og tre av ti av disse er døde. Det er bare tjue personer som er testet positivt på viruset, og bare noen få av disse er døde. Vi mistenker flere tusen smittede, men de fleste av disse er milde. Mange av disse døde mistenker vi har noe helt annet, altså lungebetennelse.

Denne Dagsnytt Atten-sendingen starter med For å se på responsen på disse meldingene, Essensen av pressekonferansen ble allerede samme dag ansett som verstefallsscenariet om 13000 ekstra dødsfall. Eksempler på dette finner vi i

Helsedirektør Bjørn Inge Larsen er også gjest i Dagsnytt Atten-studioet denne

¹ Meldingen om disse første rapportene er blant annet nevnt i Dagsnytt Atten-sendingen 27. april: <http://www.nrk.no/nett-tv/indeks/168843/>

kvelden. Mens Folkehelseinstituttets oppgave er å informere om det spesifikke viruset, er det de norske myndighetenes beredskap som er helsedirektørens fagfelt. Han legger tydelig vekt på at faren ikke er veldig stor. Blant annet korrigerer han programleder Eva Nordlund, som i starten av sendingen poengterte at norske myndigheter ikke var godt nok forberedt, fordi de kun hadde medikamentet *Tamiflu* til 1,4 millioner syke. Iversen sier *"det er ikke noe problem at vi har 1,4 millioner doser. Det er ikke for lite. Vi tror ikke så mange blir smittet, så vi er ganske sikre på at vi har nok medikament til alle som skulle bli syke av denne influensaen – hvis den kommer til Norge."* Til slutt i sendingen er det en meget interessant sekvens, der først Iversen blir gitt mulighet til å korrigere bildet som ble gitt på pressekonferansen, og Larsen bekrefter Iversens utsagn. Bjørn G. Iversen får et spørsmål om hvor alvorlig dette kommer til å bli, og svarer at:

"det kan bli veldig alvorlig, men det trenger ikke å bli det. Min magefølelse tilsier at dette kommer til å likne Hong Kong-syken som vi hadde fra 68 til 70, men vi har en beredskap som tar høyde for en mye verre situasjon. Eller det kan til og med bli mye mildere, som en vanlig sesonginfluensa, hvis vi er riktig heldige".

Nordlund: er du enig i dette, Bjørn Inge Larsen?

"Jada, dette er jeg helt enig i, og i dag har vi jo snakket om dette "verstefallsscenariet". Vi har laget en beredskap som tilsvarer det verste vi har sett av influensapandemier tidligere. Dette var spanskesyken. Sannsynligvis blir den mer lik alle de mildere influensapandemiene, og mer lik det vi er vant med om vinteren".

Nordlund: det høres nesten ut som vi skal lene oss litt tilbake og ikke bli overnervøse umiddelbart? Og dere nikker begge to...Takk skal dere ha, helsedirektør Bjørn Inge Larsen, og overlege ved Folkehelseinstituttet Bjørn Iversen"

Forskjellen mellom krisemaksimeringen under pressekonferansen få timer tidligere er stor. Er det samme situasjon det er snakk om? Hva har skjedd fra klokken 15 til klokken 18 denne mandagen? Det kan synes som om de allerede har innsett hva følgene av pressekonferansen kan komme til å bli, og at de i denne radiosendingen har forsøkt å gi et korrigert bilde av informasjonen de kom med tidligere på dagen. Det er også interessant at programlederen er nokså passiv i sine spørsmålsformuleringer. Hun er også mer velvillig innstilt til sine intervjuobjekter enn det som er vanlig i slike sendinger. Hun lar intervjuobjektene komme til orde, og er på ingen måte en "kritisk journalist". I så måte fungerer NRK P2 her som et mikrofonstativ for

helsemyndighetene.

Rett etter denne sendingen er det Dagsrevysending i NRK1¹. I denne sendingen er også svineinfluensasaken hovedsak, men her har de en helt annen og mer dramatisk vinkling på saken enn hva som var tilfelle i Dagsnytt atten. I Dagsnytt Atten-sendingen var det helsedirektøren selv som tok initiativ til å snakke om verstefallsscenariet, mens de i Dagsrevyreportasjen kun viser et kort klipp fra pressekonferansen, som starter med reporter Lars Sigurd Sunnanå på *voice over*:

”Det ble da klart at om det er en verdensomspennende epidemi – en pandemi – som er under utvikling, kan følgene bli dramatiske. I verste fall kan svært mange nordmenn bli smittet og miste livet.

Videre klippes det til pressekonferansen og helsedirektøren:

”(…)1,2 millioner nordmenn kan bli syke av svineinfluensa i løpet av et halvt års tid, og hvor vi risikerer å stå overfor en trussel hvor vi kan få 13000 ekstra dødsfall i Norge”.

Dette sitatet ble brukt som en *sound bite*, altså en kort setning som av media blir sendt flere ganger. Det er det sitatet som blir stående igjen fra en tale eller et intervju. Sound bites omtales gjerne som ”a minimum of sound to a maximum of sense”². Optimalt sett skal en sound bite bli stående igjen som et sitat i seg selv, og i taler er gjerne slike setninger skrevet inn med nettopp det mål for øyet at de skal gå i loop i nyhetssendingene³. Dette sitatet fra helsedirektøren ble riktignok i utstrakt grad brukt av mediene. Om dette fra myndighetenes side var intendert vil jeg ikke spekulere i, men i og med at de allerede i Dagsnytt Atten-sendingen samme dag korrigerste sin bruk av verstefallsscenariet, kan det tyde på at det ikke var helsemyndighetenes intensjon at det var nettopp denne sekvensen som skulle gå i loop.

Videre i sendingen gir NRK en kort innføring i hva viruset er, hvordan det ble dannet, og hvordan det smitter. Denne korte snutten er auditivt sett informativ, og bildene gir en sterk fryktappell, med blant annet utstrakt bruk av bilder av mennesker med

¹ Se sendingen på: <http://www.nrk.no/nett-tv/indeks/168898/>

² Les mer om Sound bites på wikipedia: http://en.wikipedia.org/wiki/Sound_bite

³ Gode eksempler på sound bites er Kennedys ”Ich bin ein Berliner”, Brundtlands ”Det er typisk norsk å være god”, og, fra nyere historie, Vallas ”Jeg er ingen pusekatt”.

munnsbind, samt døde dyr. Denne snutten, og enhver annen ytring om svineinfluensaen, kan ses på som innlegg i *den retoriske arena*, og vil være noe å regne med når en skal danne seg bildet av sykdommen som helhet (Johansen og Frandsen 2007:275). Den er ikke minst viktig fordi den danner et bakteppe for den samlede ytringen fra Dagsrevyen om svineinfluensasaken i denne sendingen. Den er også en del av *situasjonskonteksten* som Bjørn G. Iversen er nødt til å forholde seg til når han stiller til intervju i NRKs studio. Iversen blir i sendingen intervjuet av Knut Olsen:

Olsen: Er det overveiende sannsynlig at denne smitten rammer Norge?

Iversen: Vi tar høyde for at den kommer hit. Når den har spredd seg til så mange andre land, må vi regne med at den også kommer til Norge.

Olsen: Er det overveiende sannsynlig også at mange mennesker vil dø av det?

Iversen: Nei. I en vanlig influensasesong kan vanligvis ca 1000 mennesker dø av influensa, som regel eldre og svekkede, hvis vi får en ny verdensomspennende pandemi, vil vi også få flere syke, og da må vi regne med at flere vil komme til å dø, en anslagsvis 2000-3000.

Olsen: Det er det sannsynlige scenariet dere har snakket om, dere har også snakket om et verre scenario, opptil 15000 (sic!) i verste fall?

Iversen: Ja, dette er et verstefallsscenario basert på spanskesyken, men det har aldri vært noen verre pandemi verken før eller etter spanskesyken.

Iversen prøver med dette å dempe krisemaksimeringsdiskursen som ble gjeldende etter bruken av verstefallsscenariet i pressekonferansen. Han søker å gi et mer komplett bilde av viruset. Det er også viktig å se på at et dagsrevyintervju er en helt annen sjanger enn en pressekonferanse. Dagsrevyintervjuet blir oftest sendt direkte i sin helhet, mens en pressekonferanse blir videreformidlet via andre medier i ettertid. I så måte vil Iversen ha mye større kontroll over sin ytring i denne situasjonen enn det han hadde under pressekonferansen, fordi kommunikasjonen ikke blir *kjedet* i like stor grad som under pressekonferansen. Ytringen når mottaker i den formen den er ment. Den er *uredigert*, og derfor fra avsenders side *forutsigbar*, men likevel innenfor de rammene en NRK opererer med.

Noe Iversen derimot ikke har kontroll over, er NRKs andre innslag om samme sak i denne sendingen. Etter intervjuet med ham, får vi en rapport fra utenrikskorrespondent Tove Bjørgaas i Mexico City. Situasjonen er en helt annen der

enn den er i Norge, noe som ikke bare kommer fram gjennom hennes verbalspråklige ytringer, men også gjennom hennes fysiske framtoning – Bjørgaas rapporterer iført munnbind. Non-verbale ytringer av denne typen, vil ikke bare påvirke hennes egne ytringer, men vil føye seg til konteksten, og dermed virke inn på den oppfattelsen seeren har av den samlede ytringen som blir gjengitt i denne sendingen. På denne måten vil seeren bli nødt til å gjøre seg opp en mening om hvorvidt det er Bjørn G. Iversens modereringer av pressekonferansens ytringer som vil være gjeldende, eller Bjørgaas' krisemaksimerende ytring. På tross av at de ikke har en dialog per se, er ytringene slik ordnet at det ene nødvendigvis vil bli et svar på det andre.

3.2.6 Responser på mediedekningen

28. april, dagen etter pressekonferansen, hadde både Aftenposten, VG og Dagbladet forsideoppslag om svineinfluensaen. VG viet store deler av forsiden på saken som lød: "Ny FN-alarm i natt" "Slik rammer svineviruset" "Her er Norges kriseplan". De viser også bilde av en fem år gammel mexikansk gutt som døde. Dagbladets forside viser et ultranært bilde av en person med munnbind. Forsidetekstene lyder: "Disse får hjelp først", "Alt du bør vite om svineinfluensaen", "Økt alarmnivå – Kriseplanene – Symptomene – Ekspertrådene". Dette er typiske tabloidforsider, så derfor er kanskje Aftenpostens forside vel så interessant.

Forsiden viser effektiv fryktskapende bildebruk fra Aftenpostens side, og hvordan mediene kan vri et budskap til noe annet enn hva som fra myndighetene var intendert. Det er diskrepans mellom bildebruk og tekst. Det som i utgangspunktet kan virke beroligende – "Lev så normalt som mulig" – blir vridd til en ekstrem situasjon, dette med bildebruken i kombinasjon med bruken av verstefallsscenario. For hvordan skal en kunne leve så normalt som mulig om helseministeren selv viser den frykten han gjør? At en skal "leve så normalt som mulig" impliserer også at dette ikke er mulig men at en må ta sine forholdsregler. Om denne forsiden skriver Hornmoen at "[budskapet tilsynelatende er] beroligende, siden det eksplisitte innholdet er at situasjonen ikke krever noen radikal endring i folks levemåte. Men sitatet forutsetter en situasjon som avviker fra det normale ved å implisere at det er grenser for hvor normalt det går an å leve". Hornmoen skriver videre om bildebruken at det at det er

avskåret på midten, kan konnotere et brudd med en harmonisk tilstand (Hornmoen:49). Videre skriver Hornmoen at ”forsiden fremstår som en konstruksjon av en krisediskurs preget av fryktretorikk”.

Også inni avisene er det fryktretorikken som er den gjeldende. Dette viser at helsemyndighetenes forsøk på å korrigere inntrykket som ble gitt under pressekonferansen ikke har lyktes. På tross av at Iversen og Larsen fremsto svært rolige på Dagsnytt Atten, noe programlederen poengterte med sitt: *”det høres nesten ut som vi skal lene oss litt tilbake og ikke bli overnervøse umiddelbart? Og dere nikker begge to”* var det verstefallsscenariet som ble brukt for alt det var verdt i de viktigste papiravisene dagen etter. Dette kan også ha noe med formidlingsformen å gjøre; en pressekonferanse er en sjanger som er som skapt for store saker, men først og fremst handler nok dette om en naturlig del av mediedramaturgien, hvor det oppsiktsvekkende og skremmende regnes som godt stoff (Olsen i Hornmoen:37).

I Dagsnytt atten-sendingen 28. april, begynner Bjørn Inge Larsen, direktør i Helsedirektoratet, med å betone at de har dårlig oversikt over hvor stor spredningen av viruset er i Mexico. På spørsmål fra programleder om hvor stor faren er for stor faren for en global epidemi er i forhold til det han trodde i går, svarer Larsen at den ikke er større. Han understreker at det aktuelle medikamentet kun skal bli skrevet ut til de som er smittet, og at det vil være nok medisin tilgjengelig om den blir brukt på riktig måte. Da programleder ymter frempå at helsedirektoratets krav til kommunene å gi de sentrale myndigheter en rapport om det kommunenes ofte manglende pandemiberedskap, kan nesten virke som panikk, svarer Larsen: *”På ingen måte”*.

Per Espen Akselsen, smittevernoverlege ved Haukeland sykehus blir silt følgende spørsmål:

Programleder: Hva syns du om Verdens helseorganisasjons oppgradering av frykten eller av mulighetene til at det blir virkelig en pandemi, fra fase 3 til fase 4 (...)?

Akselsen: Jeg tror at den oppgraderingen er veldig riktig, og ut fra de opplysninger som foreligger (...), så kan dette meget vel utvikle seg til å bli en ny pandemi, men det vet vi altså ikke. Og vi vet heller ikke så mye om alvorligheten, men så langt kan det jo se ut som om sykdommen ikke er så veldig alvorlig. Særlig pressen opererer jo gjerne med med sånn

verste fallstenkning og worst case scenario når det gjelder pandemier.

Programleder: Jojo, vi spør noen fagfolk, da.

Akselsen: Ja, men det kan se ut som om dette er mildere. (...) Selv om det har vært en oppgradering nå, så er ikke det noen grunn til å få panikk for dette (...).

Dagen etter, den 29. april, blir assisterende direktør i Helsedirektoratet, Bjørn Guldvog blir stilt det samme spørsmålet som ble stilt Akselsen dagen før: ”Er vi nærmere en global epidemi nå enn for 24 timer siden?” Han svarer: ”Spredningstallene er noe lavere enn vi kunne frykte, men vi vet ikke om dette er reelle tall”.

Programleder: Vet du noe som ikke vi vet?

Guldvog: Vi har valgt å i hele vår kommunikasjonsstrategi å spille med fullstendig åpne kort. Det har vi blitt litt kritisert for å dag, fordi noen mener at også myndighetene har vært med på å hause opp frykt. Vi mener naturligvis ikke å skape unødvendig frykt i befolkningen, men vi tror det er veldig viktig at befolkningen har tillit til at vi ikke holder informasjon tilbake.

Dette utsagnet til Guldvog er oppsummerende for helsemyndighetenes kommunikasjon. Deres tiltro til *åpenhetsprinsippet* er aktverdig, men det blir problematisk når mediene framstiller det som om de er sikrere i sin sak enn de er. Som jeg har vist i de to foregående Dagsnytt atten-sendingene, betoner faktisk myndighetene sin usikkerhet hva gjelder alvoret i situasjonen.

Dagen etterpå er viruset påvist i New York. I forbindelse med dette blir helsedirektør stilt det samme spørsmålet som er blitt stilt de to forgående dagene, altså om de var nærmere en pandemi. Nå svarer han imidlertid ”ja”, og at det er nok bare et tidsspørsmål før den får feste i Europa. Han understreker likevel: ”[Dette viruset] ligner nok mer på den vinterinfluensaen som vi ellers har. Om den er verre eller til og med litt lettere, det vet vi ikke.”

3.3 Nasjonal beredskapsplan for pandemisk influensa

I februar 2006 la daværende helseminister Sylvia Brustad fram den tredje utgaven av nasjonal beredskapsplan for pandemisk influensa. Planen er en del av den norske oppfølgingen av WHO's og EUs anbefalinger om kriseberedskap og et tettere internasjonalt helsesamarbeid. En kriseplan er for en organisasjon et viktig dokument for å forberede seg på hendelser som kan komme til å skje. Et slikt dokument er både et viktig redskap til å redusere risiko, og forebygge og forberede kriser. Dette er også noe som fremheves i dokumentet:

”Kommunikasjon er ett av virkemidlene for å nå målene i pandemiplanen. Kunnskapsbasert og samordnet informasjon som gis fortløpende er avgjørende for å oppnå best mulig tilslutning til og resultat av myndighetenes tiltak. Dette vil ha stor betydning for å redusere de negative helse- og samfunnsmessige, samt økonomiske konsekvenser av en pandemi”.¹

Kommunikasjonen blir altså sett på som et viktig virkemiddel for å forhindre spredning. Dette er fordi kommunikasjonen skaper holdninger, og disse vil igjen forme folks handlinger. For eksempel vil enkle tips som hoste- og håndhygieneanvisninger anses som banal informasjon, men det er et faktum at virus smitter gjennom dråper, og på denne måten kan slike tips hindre spredning. Et annet aspekt ved slike tips, er at slike handlinger også har en tosidig effekt; om man velger å gjøre slike enkle ting som man blir anvist om, vil det også påvirke ens holdninger til saken som helhet.

Beredskapsplaner vil også være et holdepunkt for en organisasjon når en krise inntreffer, fordi det gjerne gis detaljerte instruksjoner for hvem som har ansvaret for de forskjellige oppgavene en står overfor, slik at en raskere kan reagere og løse problemene. Timothy Coombs er imidlertid ikke udelt positiv til kriseplaner, fordi de gjerne kan bli en sovepute for organisasjonen (Coombs 1999:78). Når man har utarbeidet en kriseplan, tror man også at man er forberedt, og det kan derfor gi en falsk trygghet. Derfor er det viktig å kontinuerlig arbeide videre med kriseplanen, slik

¹ Nasjonal beredskapsplan for pandemisk influensa: 23

at den blir et dynamisk og ikke et statisk dokument. En slik kritikk kommer imidlertid Brustad i møte i forordet til pandemiplanen, der hun skriver *”det ligger ellers i sakens natur at en beredskapsplan for pandemisk influensa må være et dynamisk dokument som raskt kan fange opp endringer både i den globale og den nasjonale situasjonen.”*¹ Slik sett vil det være interessant å se på hvor tett opp til dokumentet myndighetene la sin kommunikasjon.

Nasjonal beredskapsplan for pandemisk influensa er et dokument på 146 sider, hvor de første femti sidene er *de facto* dokumentet, mens de resterende to tredjedelene er faglig underlag for beredskapsplanen. Planen er inndelt i sju kapitler: 1. innledning, 2. hovedpunktene i planen, 3. målsetting og målgrupper, 4. roller og ansvar, 5. varsling, samarbeid og rapportering, 6. kommunikasjon, 7. oppgavefordeling under pandemiens forskjellige faser, og til slutt faglig underlag for beredskapsplanen. Seks sider av dokumentet er spesifikt viet kommunikasjon. Hovedmålgruppene for kommunikasjonen er:

- Helsemyndigheter
- Helsetjenester
- Andre samfunnssektorer
- Befolkningen generelt
- Pasienter og pårørende
- Media

For min del vil det være mest sentralt å se på hvordan kommunikasjonen foregår mellom helsemyndighetene og befolkningen og media. I planen vektlegges viktigheten av god kommunikasjon:

*Kommunikasjon er ett av virkemidlene for å nå målene i pandemiplanen. Kunnskapsbasert og samordnet informasjon som gis fortløpende er avgjørende for å oppnå best mulig tilslutning til og resultat av myndighetenes tiltak. Dette vil ha stor betydning for å redusere de negative helse- og samfunnsmessige, samt økonomiske konsekvenser av en pandemi*².

Kommunikasjonsplanen består av fire overordnede prinsipper som det skal kommuniseres i henhold til. Disse fire er *tillit, samordning, aktiv informasjon og åpenhet*.

Om tillit står det:

¹ Helse- og omsorgsdepartementet 2006:1

² Helse- og omsorgsdepartementet 2006:24

Tillit er en forutsetning for å bli hørt og tatt på alvor. Tillit må opparbeides før krisen inntreffer, den må opprettholdes gjennom krisehåndteringen og den må gjenoppbygges hvis den blir brutt. Tillit bygges ved å framstå som kompetent, ta ansvar, være åpen og vise medmenneskelig forståelse. All informasjon skal så langt det er mulig bygge på faglig dokumentasjon og vurderinger og være i tråd med WHO's anbefalinger. Mangel på tillit kan føre til at publikums redsel øker, og at publikum ikke følger myndighetenes råd når krisen er et faktum¹.

Her har vi selve kjernen ved vellykket kommunikasjon. Tillit kommer med troverdighet, og slik blir også det retoriske begrepet *ethos* sentralt i kommunikasjonen. Tap av troverdighet er altså det mest alvorlige som kan skje med avsender i en kommunikasjonssituasjon, fordi hele budskapet og oppfattelsen av den hviler på denne. Selv om den klassiske retorikken beskjeftiget seg med *talerens* *ethos* og ikke en organisasjons *ethos*, mener jeg Aristoteles tanker om dette er overførbart også til organisasjoner.

Talerens karakter gjør sin virkning når talen fremføres slik at den gjør taleren troverdig. Vi fester nemlig lettere og raskere tiltro til sympatiske personer. Dette gjelder generelt i alle situasjoner, men i fullt monn der det ikke hersker visshet, men gis rom for tvil. [...]Snarere har vel hans karakter nærmest avgjørende betydning for troverdigheten.²

Det andre punktet er *samordning*, og dette punktet handler om at en skal bli gitt den samme informasjonen samme hvem man spør. I denne saken var det treenigheten Helsedepartementet, Folkehelseinstituttet og helsedirektoratet som ytret seg fra myndighetshold. Et effektivt tiltak de iverksatte for å samordne informasjonen, var å opprette nettstedet www.pandemi.no, der all informasjonen ble kanalisert. På denne plattformen møttes de tre institusjonene, og ga blant annet daglige statusoppdateringer på virusets utvikling.

Det tredje punktet er *aktiv informasjon*. Dette handler om å være såpass offensiv i sin kommunikasjon at ingen andre vil kunne klare å overta myndighetenes rolle som informasjonskanal. Å velge å innkalle til pressekonferanse da WHO meldte fra om økt alarmnivå, var i så måte ikke bare viktig for å gi informasjon om viruset og situasjonen globalt og nasjonalt, men også viktig for å introdusere seg selv som den

¹ Helse- og omsorgsdepartementet 2006:24
² Aristoteles, retorikken 1356a4

riktige kanalen for informasjon. Om en ikke gjør det, vil det kunne oppstå informasjonsvakuum, og andre og uønskede interessegrupper vil kunne *ta podiet* og sette dagsordenen på sine premisser – premisser som fra myndighetshold vil være uønskede fordi de tjener andre interesser enn folkehelsa.

Det fjerde punktet er *åpenhet*. Dette var noe myndighetene tok svært alvorlig, og noe Bjørn G. Iversen nevnte allerede under pressekonferansen 27. april, etter at han har forklart om virusets egenskaper:

Det som er vel så interessant, er hva vi ikke vet. Vi vet ikke hvilke av alle disse lungebetennelsene som er rapportert fra Mexico som skyldes dette viruset og hva som skyldes andre ting. Vi vet ikke om det er tusenvis av tilfeller i Mexico som er så milde at de ikke har blitt oppdaget og at det bare er toppen av isfjellet. Kan være. Vi vet ikke hvilket sykdomsspekter dette viruset gir hos mennesker.

Som jeg viser i analysekapittelet, var myndighetene relativt tro mot beredskapsplanen. Det som i saken som helhet ble viet mest oppmerksomhet, var verstefallsscenariet, og disse tallene kom fra pandemiplanen. Da kritikken mot verstefallsscenariebruken kom, forsvarte Iversen i Folkehelseinstituttet seg med at dette var et dokument media uansett ville finne fram til:

I 2001 kom en ekspert fram til at så mange som 28000 nordmenn kunne dø av en pandemi. Utgangspunktet for tallet var hvor mange som døde av forrige århundrets store epidemier. Tallet tar ikke høyde for at vi nå har antibiotika, bedre sykehus og så videre. I 2006 ble verstetallet moderert til 13000. Vi trodde aldri det var sannsynlig at så mange ville dø av svineinfluensa, men mediene gjengir alltid det verste tallet. [...] tallet står i pandemiplanen vår. Hadde ikke vi sagt det, ville journalistene funnet ut av det uansett, og beskyldt oss for å dekke over sannheten.¹

Vi ser her at myndighetene valgte å prøve å unndra seg kritikk for å holde informasjon skjult, ved å aktivt gå ut med informasjonen selv. Iversen mener pressen ville ha kritisert dem om de ikke hadde kommunisert verstefallsscenariet, fordi de uansett ville ha funnet tallene. Jeg mener de kunne ha sluppet denne kritikken ved å vise til at beredskapssituasjonen var basert på et fiktivt virus, mens viruset som kom våren 2009 var høyst reelt. Også i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps rapport fra oktober 2010 ble myndighetene kritisert for bruken av verstefallsscenariet:

Den første pressekonferansen 27. april medførte at myndighetene bidro til å forsterke det bildet som allerede var i ferd med å bli skapt i media, av at landet

¹ Dagbladet 9. mai 2009

sto overfor en potensiell alvorligkrisesituasjon. Etter DSBs oppfatning var dette ikke en omforent strategi fra myndighetenes side, men snarere en konsekvens av mangelfull koordinering i dette tilfellet. DSB mener at verstefallsscenarioet fikk for stor plass i presentasjonen på pressekonferansen, og i tillegg ble presentert på en noe uheldig måte. I senere pressekonferanser, pressebriefer og i mediearbeidet for øvrig kom budskapet om at influensaen mest sannsynlig ville bli mild, tydeligere frem.

3.3.1 Timothy Coombs' kritikk av kriseledelsesplaner

Helsemyndighetene brukte beredskapsplanen aktivt i sin kommunikasjon, som vist blant annet gjennom bruken av verstefallsscenarioer. Timothy Coombs er en teoretiker som på tross av sin tiltro til at kriser kan unngås om man fort ser symptomene, er kritisk til bruken av kriseplaner. Dette betyr derimot ikke at han ikke støtter en vetug bruk av dem, men han mener problemet er at de gjerne blir sett på som statiske dokumenter. I *Ongoing crisis communication* skriver han blant annet "Long CMPs (Crisis management plans) look nice on the shelves as they collect dust, but are not practical when a crisis hits" (Coombs:79). En kriseplan som ikke kontinuerlig oppdateres, vil dermed være uten noen nytteverdi, fordi de forholder seg til ikke-reelle kriser. De kan dermed bli en falsk hvilepute. En organisasjons ledelse vil tro den er beredt, men vil da få en enda mindre behagelig overraskelse når det viser seg at den malen man har satt opp for å håndtere krisen ikke passer.

Det Coombs fremfor alt etterlyser er en mer kritisk og gjennomtenkt bruk av kriseplanen. Jeg vil ikke si at det mest problematiske ved helsemyndighetenes bruk av sin beredskapsplan var at de brukte den. Det problematiske var snarere at de, som Coombs advarer mot, brukte den som et statisk dokument. Det ville ha vært uproblematisk å se på den som nettopp det – et statisk dokument, og ikke nødvendigvis kommunisere bruken av den i så stor grad som de gjorde.

4 Drøfting

4.1 Følger av kommunikasjonen

Helsemyndighetene møtte massiv kritikk etter sin håndtering av svineinfluensasaken. Det er vanskelig å kommunisere om kriser som sakte inntreffer, fordi folk og medier krever at noe skjer raskt. Når helsemyndighetene gikk ut med full krisemaksimering tidlig i forløpet, lenge før pandemien for fullt nådde landet, førte dette til mistillit. Situasjonen er en klassisk ”ulv ulv”-historie, der det blir meldt om en fare flere ganger før det skjer noe. Dette fører til skuffelse, fordi en venter at noe skal skje, selv om det man venter er en uønsket situasjon. Fordi man har blitt lovet det, vil en bli skuffet over at den ikke inntreffer. Et avisinnlegg som på illustrerende vis treffer denne ånden, er dette innlegget av Ola Sande (18) i Aftenpostens Si;D-spalte 8. mai. Spalten er en debattsider for ungdom:

Medieskapt hysteri

Var det ikke svineinflensaen som snart skulle komme til Norge? Var det ikke svineinflensaen som skulle være en trussel mot menneskeheten? Det er jo dette vi samfunnsborgere er blitt fortalt av landets aviser. Jeg synes det går over alle grenser hvordan mediene kan gjøre en sak så stor at halve verden tror vi står overfor dommedag, når de, uken etter, lar dette være gårsdagens nyheter og skriver om noe helt annet. Jeg synes at demokratiet er verdt å kjempe for og at ytringsfriheten er noe positivt, men noen ganger synes jeg at denne friheten blir grovt utnyttet. Jeg mener at en fri presse er vel og bra, men problemet kommer fordi de fleste mediene er privateide, og privateide selskaper gjør jo selvsagt det som er nødvendig for å tjene penger. Jeg mener, hvem vil vel kjøpe en kjedelig avis som ikke skriver om spennende stoff? Når VG skriver at 13000 mennesker kan dø av svineinflensa, må jo de andre mediene legge seg på samme plan for å konkurrere. Dette synes jeg er galt. Det offentlige bør gjøre noe med dette.

Det er ikke lite sinne man kan spore hos Ola Sande. Han føler seg snytt, og han var nok ikke alene om dette. Sande kommer også med en god analyse av hvordan medieverdenen fungerer. Man hadde altså blitt gitt en lovnad om pandemi, og det tok lang tid før den kom, og når den først gjorde det, var den relativt mild. Det var altså ikke uten en viss skuffelse folk kunne se at ikke utbruddet ble så ekstremt som først meldt. En kan så spørre seg hvilke valg myndighetene hadde? Myndighetsorganer må tross alt være mer aktsomme enn private, fordi de har ansvar for en hel befolkning, og ikke bare seg selv og sin bedrift. Valgene de hadde, har jeg satt opp i en matrise, som

vist i neste underkapittel. Denne matrisen viser at myndighetene var i en umulig situasjon, der de ville kommet dårlig ut nesten uansett hvilke valg de hadde tatt.

4.2 Alternative kommunikasjonsstrategier

Premisset for saken var altså at en verdensomspennende pandemi truet.

Influsaviruset hadde ukjente egenskaper fordi det var et nytt, mutert virus. Det var ukjent hvor raskt det spredte seg, ukjent hvor dødelig viruset var, men sikkert at det var potensielt dødelig, og sikkert at det smittet mellom mennesker. Det var også kjent at det ville ta lang tid før en vaksine ville være på plass. De virkemidlene myndighetene da hadde for å stoppe videre spredning var få. Det sikreste de kunne ha gjort for å forhindre smitte ville være å stenge innfart fra bestemte land, og for eksempel opprettet karantenetid for personer som hadde oppholdt seg i områder med påvist smitte. Dette ville i en tidlig fase ha vært et ekstremt virkemiddel, og ikke noe en ville ha gjort om en ikke var svært sikker på virusets skadelighet.

Det virkemiddelet de da kunne ta i bruk var informasjon. I *Nasjonal beredskapsplan for pandemisk influensa* er også informasjon nevnt som et viktig virkemiddel for å forhindre smitte, nettopp fordi informasjon fører til endrede holdninger, og man handler på bakgrunn av ens holdninger. Om en frykter smitte, vil en derfor ta sine forholdsregler, og være ekstra nøye med de hygienerådene en er blitt gitt av myndighetene.

I matrisen under ser en hvordan følgene kunne bli av forskjellige valg fra myndighetenes side.

	Høyt utfall	Lavt utfall
Høyt trusselnivå	Riktig kommunikasjon?	Dårlig kommunikasjon
Lavt trusselnivå	Svært dårlig kommunikasjon	Risikabel kommunikasjon

Tabellen er noe forenklet, siden både sak, virus og kommunikasjon er komplekse størrelser. Likevel mener jeg den gir et bilde av de valgene myndighetene hadde.

Om myndighetene krisemaksimerer og det blir høyt sykdomsutbrudd, vil dette på mange måter være riktig kommunisert av myndighetene. Da har de tolket situasjonen rett, men utbruddet har likevel skjedd. I slike situasjoner kan en spørre seg om det ikke er noe myndighetene kommunikativt kunne ha gjort for å forhindre så høy spredning. Har befolkningen på tross av krisemaksimeringen ikke tatt alle de forholdsreglene de burde, og med det medvirket til et høyere utfall? I saker hvor det krisemaksimeres blir det gjerne opprettet et skille i befolkningen, der et vanskelig spørsmål blir et trosspørsmål. I og med at retorikk er basert på doxa, vil det kunne være følgene. Slik er det blant annet i spørsmålet om menneskeskapt global oppvarming, der miljøbevegelsen har blitt kritisert for å krisemaksimere, og med det skapt et skille mellom de som tror og de som ikke tror på menneskeskapt klimaendringer¹.

Noe som viser seg når en sak fører til polarisering i befolkningen, er oppblomstringen av konspirasjonsteorier. I dette tilfellet ble det blant annet spekulert i hvorvidt sentrale regjeringsmedlemmer hadde eierinteresser i legemiddelindustrien. Mye kan sies om konspirasjonsteorier, men de tydeliggjør at enkelte grupper totalt mangler tiltro til de historiene de blir fortalt.

Mitt andre tenkte kommunikative løsning er at helsemyndighetene hadde kommunisert om lavt utfall, og resultatet ble stort sykdomsutbrudd. Dette vil være det minst vellykkede myndighetene kan gjøre, fordi det da blir sett på som at de gambler med befolkningens helse. I slike tilfeller har myndighetene totalt feilberegnet faren, og følgene av dette kan bli store. Den største krisen i et slikt tilfelle vil selvsagt være tap av menneskeliv, men en kan heller ikke se bortifra at dette vil føre til hoderulling blant de ansvarlige. I et slikt tilfelle har myndighetene ikke bare risikert befolkningens helse, men også egne sin egen maktposisjon.

Det optimale i når en frykter en pandemi er selvsagt at det hele forblir en frykt, og at utbruddet ikke skjer. Om myndighetene satser på lavt utfall, og også kommuniserer dette, vil dette være det beste de kan gjøre rent kommunikativt. Problemet med denne holdningen, er at den vil være en umulighet for myndighetene. Det er en risikabel

¹ Se blant annet Aslak Sira Myhres innlegg i Dagbladet:
<http://www.dagbladet.no/2010/08/31/kultur/miljovern/klimaendringer/lyntog/debatt/13179229/>

strategi som ikke myndigheter av hensyn til befolkningen ikke kan tillate seg. Om utfallet da hadde blitt høyt, ville en slik "laissez faire"-holdning blitt kraftig kritisert, fordi den vitner om en stat som spiller hasard med sine borgeres liv og helse. På tross av at dette er den ideelle situasjonen å komme i, vil den derfor være umulig, fordi myndigheter ikke kan risikere å ta feil i slike saker.

Det alternativet som da gjenstår er krisemaksimering og lavt utfall. Det negative ved dette alternativet, er at alle tiltakene myndighetene i slike tilfeller setter i gang i ettertid vil bli sett på som overreaksjoner. Dette utfallet kan også være vellykket, selv om det blir sett på som mislykket. Det er alltid en kausalitetsproblematikk til stede i smittesaker, og det kan vanskelig påvises at de personlige tiltakene som ble satt i gang som følge av krisemaksimeringen faktisk var det som forhindret et stort utbrudd. Det var dette som ble tilfellet i denne saken, og på tross av at myndighetene ble kritisert for dette, kan det synes som om dette var det eneste alternativet de hadde. I min gjennomgang av de andre alternativene, står ihvertfall dette igjen som det eneste reelle valget ansvarlige myndigheter kunne ta. Det er tross alt bedre å bli skuffet over å overleve enn å bli overrasket over å dø.

store grupperinger av konspirasjonssom organiserte seg Dette ble tilfellet er glidende Høyt trusselnivå + lavt utfall = dårlig kommunikasjon. Dette er fordi dette vil bli oppfattet som overreaksjon fra myndighetenes side. De kommunikative strategiene som er satt, vil ikke bli gitt æren om utbredt smitte forhindres. Da vil det bli sett på som at viruset ikke var spesielt smittsomt. Generelt sett var det dette som ble utfallet i Norge.

4.3 Krisen i krisen

Et voldsomt apparat ble satt igang for å håndtere pandemien. Myndighetene ble kritisert for sin håndtering av saken, både når det gjaldt det kommunikative, men også senere i krisens forløp, da det var stor forvirring rundt vaksinasjonen av befolkningen. I denne senere fasen ble også myndighetene kritisert for å appellere til folks moral, ved å be folk om å vaksinere seg ikke for sin egen del, men for andres. Om man var ikke-vaksinert, ble man per definisjon en fare for folkehelsen, fordi ens skepsis og standhaftighet kunne gå ut over en uskyldig tredjepart.

Gjennom hele krisens forløp, også i starten, ble det stilt spørsmål ved myndighetenes kommunikasjon. Allerede 28. april skrev kommentator Andreas Wiese i Dagbladet om den unødvendige krisemaksimeringen ”Ingen grunn til panikk, foreløpig holder det vanlige hysteriet lenge”.

Som jeg har nevnt, var det først og fremst mediene som drev krisemaksimeringen framover. Myndighetenes feil besto i stor grad av at de la til rette for at det skulle skje. Det er forøvrig interessant at avisene opptrer med forskjellige stemmer, der de ordinære avisartiklene – skrevet av journalister uten bylinebilde - vitner om armageddons komme¹, mens de profilerte kommentatorene har en distanse til saken, og opptrer som overdommere som kritiserer ikke bare myndighetene, men også mediene.

All kritikken av myndighetenes kommunikasjon kan anses som en dobbeltkrise. Denne var riktignok mild, og det var ingen heksejakt med krav om hoderulling, som tilfellet ofte er, jamfør Manuela Ramin-Osmundsen-saken² og Valla Yssen-saken³, men det var likevel en dobbeltkrise i den forstand at kommunikasjonen ble et tema i seg selv, og noe helsemyndighetene ofte måtte forsvare.

4.4 Avpolitisering av saken

Som jeg viste i analysen av pressekonferansen hadde helseminister Bjarne Håkon Hanssen, består hans rolle i pressekonferansen først og fremst i å vise at regjeringen tar saken på alvor, den består i at han skal vise seg om en sterk leder, og den gir ham en mulighet til å delegere bort ansvaret til byråkratiet og teknokratiet. På tross av Websters krisedefinisjon som a ”change for better or worse”, vil nok de færreste være uenig i at kriser oftest er change for the worst. Er det noe byråkratiet tåler bedre enn politikerne, er det motgang. Mens politikerer representerer folket, er byråkraten politikerens grovarbeider. En pandemi som med høy sannsynlighet fører til stort sykefravær og de problemene dette medfører, er ingen vinnende sak for verken den gjeldende statsråden eller for regjeringen som helhet. Jeg vil ikke spekulere i at denne delegeringen ble gjort med tanke på høstens kommende stortingsvalg – det største

¹ Aftenposten bruker faktisk ordet ”armageddon” i en overskrift 2. mai.

² Se Marianne Nordberg Bugges masteroppgave om Manuela Ramin-Osmundsen.saken

³ Se Elin Strand Hornnes’ masteroppgave om Valla/Yssen-saken

utbruddet av influensaen kom *som ventet* i tiden rundt valget, men det er liten tvil om at dette kunne ha blitt en større belastning for regjeringen enn det som ble tilfellet. Det politiske spillet kan sies å være sentrert rundt misnøye mot regjeringspartiene, og derfor kunne det blitt fatalt for Hanssen og regjeringen om det var de som var sakens ansikt utad og ikke helsebyråkratene.

Et annet aspekt ved dette er at byråkratene har en helt annen troverdighet på helsespørsmål enn det en politiker har. Politikeren vil en stille til veggs, mens en vil lytte til eksperten. Dette kan også ha vært en begrunnelse for delegeringen. For å få troverdighet i den samlede kommunikasjonen om en kompleks sak, er en nødt til å ha talspersoner som også er fagfolk, og som jobber med disse problemene daglig. Slik sett blir oppfatningen av kommunikasjonen ”nærere”. I denne saken fikk også byråkratene *lov* til å være talspersoner. I en rekke saker som omhandler byråkratiet, kommer trykket på politikerne når kritikken mot saken som helhet blir som hardest. Saken representerte i så måte en unntakstilstand, i den forstand at det var en viss anerkjennelse i befolkningen om at man her sto overfor et reellt problem som omfattet hele befolkningen.

5 Konklusjon

Å informere om forventede kriser kan være en vanskelig retorisk oppgave. Når myndigheter skal ytre seg, må de nå hele befolkningen. Ytringenes mottakere er en svært lite homogen gruppe. Hele folket skal informeres, og deres reaksjoner på ytringene vil være vidt forskjellige. I tillegg må en hele tiden spille på lag med mediene, for den holdningene mediene inntar, vil i stor grad være den rådende holdningen. Om mediene ønsker å dekke en sak med fete typer og alarmerende fryktretorikk, er det en stor oppgave for myndighetene å snu denne trenden. Derfor er det viktig for myndighetene å ytre seg på en slik måte at kommunikasjonen i minst mulig grad kan brukes selektivt av mediene. Slik sett var det risikabelt av helsemyndighetene å gå ut med verstefallsscenariet fra *Nasjonal beredskapsplan for pandemisk influensa*, fordi de med dette mistet kontrollen over kommunikasjonen.

Analysen viser at det herredømmet en avsender måtte ha over en ytring *før* den blir remediert, kan en raskt miste. Når en da har mistet kontrollen over kommunikasjonen vil det være vanskelig å få saken tilbake på sitt spor igjen, fordi det ikke ligger i medienes dramaturgiske oppbygning å gi fra seg kontrollen igjen. I dette spesifikke tilfellet førte dette til at helsemyndighetene i den videre kommunikasjonen så seg nødt til å komme med modererende ytringer rundt viruset for å dempe det inntrykket mediene hadde skapt. Det brannslukkingsarbeidet myndighetene gjorde i kjølvannet av pressekonferansen fikk heller ikke skikkelig fotfeste, selv om en ikke kan se bort ifra at også denne delen av kommunikasjonen vel hadde sitt nedslagsfelt.

Dette henger sammen med det fragmentariske, komplekse og foranderlige ved kommunikasjonen i den retoriske arenaen. Remedieringen av fragmentariske budskap – det Johansen og Frandsen ser på som det mest interessante ved arenaen, gjør at en ytring lever sitt eget liv idet den er ytret. Remediering fører til rekontekstualisering, og med dette kan den samme ytringen bli oppfattet vidt forskjellig.

Som et virus opptrer en ytring i medienes vold viralt, og som det kan være vanskelig å stoppe et virus i spredning, er det også vanskelig å stoppe spredning av kommunikasjon.

6 Litteraturliste

1. Bøker:

- Allern, Sigurd, Ester Pollack (red.) (2009): *Skandalenes markedsplass*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andersen, Øyvind (1996): *I retorikkens hage*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aristoteles (2006): *Retorikk*. Oslo: Vidarforlaget.
- Austin, J.L. (1962): *How to do things with words*. Oxford: Oxford University Press.
- Berge, Kjell Lars, Siri Meyer, Tom Are Trippestad (red.) (2003): *Maktens tekster*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Boin, Hart, Stern og Sundelius (2005): *The Politics of Crisis management: Public Leadership under Pressure*. New York: Cambridge University Press.
- Bitzer Lloyd (1968): *The Rhetorical Situation. Philosophy and rhetoric*.
- Burke, Kenneth (1969): *A Rhetoric of Motives*. Berkeley: University of California Press.
- Burke, Kenneth (1969): *A Grammar of Motives*. Berkeley: University of California Press.
- Coombs, Timothy (1992): *Ongoing Crisis Communication. Planning, Managing, and Responding*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Eide, Tormod (1990): *Retorisk leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fearn-Banks, Kathleen (2007): *Crisis Communications. A Casebook Approach*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Jacobs, Geert (1999): *Preformulating the News: An Analysis of the Metapragmatics of Press Releases*. Amsterdam: John Benjamins Publishing.
- Johansen Winni, Finn Frandsen (2007): *Krisekommunikasjon*. Frederiksberg: Forlaget Samfundslitteratur.
- Lindhart, Jan (1987): *Retorik*. København: Munksgaard/LNU/Cappelen.

Perelman, Ch. (1979): *The New Rhetoric and the Humanities*: Dordrecht: D. Reidel Publishing Company.

Rosengren, Mats (2003): *Doxologi. En essä om kunskap*. Ödåkra: Retorikförlaget.

Vatnøy, Eirik(2010): *Velg! 09. Journalistikk og retorikk i norsk valgkamp*. Oslo: Civita.

2. Tidsskriftsartikler:

Kjeldsen, Jens (2004): "Retoriske omstændigheder. Retorikken i en fragmenteret, foranderlig og kompleks verden". Tidsskrift for skandinavisk retorikkforskning.

Vatz, Richard (2000): "The Myth of the Rhethorical Situation". *Rhetorica Scandinavica*. Opprinnelig publikasjon 1973. S. 7-13.

3. Avisartikler:

Forsiden. *Dagbladet* 26. april 2009.

"Skrekk-influentaen truer". *Dagbladet* 26. april 2009.

Skjeggestad, Helene, Andreas Bakke Foss. "Rekordår for Antibac". *Aftenposten* 18. november 2010.

4. Statlige skriftlige kilder

Nasjonal beredskapsplan for pandemisk influensa

http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/rapporter_planer/planer/2006/nasjonal-beredskapsplan-for-pandemisk-in.html?id=102132

Pandemirapport fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

<http://www.dsbinform.no/DSBno/2010/Rapport/Pandemirapport/>

5. Nettkilder:

De norske myndigheters pressekonferanse i forbindelse med svineinfluenzaen
27.04.2009. <http://media01.smartcom.no/Microsite/dss_01.aspx?eventid=4282>

[Lesedato 02.06.11]

Helse- og omsorgsdepartementet (2006). "Nasjonal beredskapsplan for pandemisk influensa".

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/rapporter_planer/planer/2006/nasjonal-beredskapsplan-for-pandemisk-in.html?id=102132>

Verdens helseorganisasjon (2009). "Current WHO phase of pandemic alert for avian influenza H5N1".

http://www.who.int/csr/disease/avian_influenza/phase/en/index.html

[Lesedato 02.06.11]

Folkehelseinstituttet (2009). Utbrudd av influensavirus A (H1N1)

<http://www.fhi.no/eway/default.aspx?pid=233&trg=Area_5626&MainArea_5661=5619:0:15,4665:1:0:0::0:0&MainLeft_5619=5626:76865::1:5625:1::0:0&Area_5626=5544:76867::1:5628:1::0:0>

6. Radio- og TV-program

Dagsnytt atten 27.04.09 (2009) <<http://www.nrk.no/nett-tv/indeks/168843/>>

[Lesedato 02.06.11]

Dagsnytt atten 28.04.09 (2009) <<http://www.nrk.no/nett-tv/klipp/488988/>>

[Lesedato 02.06.11]

Dagsnytt atten 29.04.09 (2009) <<http://www.nrk.no/nett-tv/klipp/489371/>>

[Lesedato 02.06.11]

Dagsnytt atten 30.04.09 (2009) <<http://www.nrk.no/nett-tv/klipp/489826/>>

[Lesedato 02.06.11]

Dagsrevyen 27.04.09 (2009). <<http://www.nrk.no/nett-tv/indeks/168898/>>

[Lesedato 02.06.11]